भारत सरकार

सत्यमेव जयते

प्रशासनिक सुधार आयोग

की

कार्मिक प्रशासन

पर

रिपोर्ट

अनुवाद : केन्द्रीय हिन्दी निदेशालय

शिक्षण तथा समाज कल्याण मंत्रालय

अध्यक्ष

प्रशासनिक सुधार आ।
भारत सरक
सरदार पटेल भवन, नई दिल्
18 अप्रैल, 1969.

प्रिय प्रधान मंत्री,

मैं कार्मिक प्रशासन के संबंध में रिपोर्ट प्रस्तुत कर रहा हूं जो कि इस आयोग की ग्यारहवीं रिपोर्ट है। तीन अध्ययन दलों की रिपोर्टों की प्रतियां और श्री एच० वी० काम की "असहमति और संपूरक" टिप्पणी भी प्रेषित है। श्री वी० शंकर की एक टिप्पणी भी संलग्न है। श्री टी० एन० सिंह के पास भी एक *टिप्पणी है, जो प्राप्त होने पर भेज दी जाएगी।

2. कार्मिक प्रशासन की समस्याएं बहुत बड़ी और नाजुक भी हैं। हाल में ही उन्होंने अनुशासन, मनोबल और हितों जैसे मामलों में एक जटिल और विवादास्पद स्वरूप अपना लिया है। इसलिए, हमने श्री आर० के० पाटिल, ले० जनरल एस० पी० पी० थोराट और श्री के० एन० नगरकट्टी की अध्यक्षता में तीन अध्ययन दल नियुक्त किए थे। उन्होंने समस्याओं की विस्तार से जांच की और सुविस्तृत सुझाव दिए। अध्यक्ष, सदस्यों और सचिवों द्वारा की गई सेवाएं, प्रशंसनीय हैं।

3. सरकारी सेवा में कार्मिकों की गिनती लाखों में है। व्यवसाय के रूप में, नियामक शक्तियों से समाज पर शान्ति और तालमेल सहित नियंत्रण रखने, और विकासात्मक योजनाओं और कार्यक्रमों से इसे उन्नत और समृद्ध करने का उन पर बहुत बड़ा उत्तरदायित्व है। इसलिए, सरकारी कर्मचारी का कार्य केवल जीविका कमाना ही नहीं है परन्तु सही अर्थों में राष्ट्र की सेवा करना भी है। सरकारी कर्मचारी जो कुछ करता है, और जिस प्रकार व्यवहार करता है, उसका नागरिकों को प्रशासन से प्राप्त होने वाले संतोष पर बड़ा प्रभाव पड़ता है। इस लिए, हमारा यह मत है, कि सिविल कर्मचारी को ऐसा आदर्श नागरिक होना चाहिए, जो कार्य करने के लिए सर्वदा तैयार हो, और शिष्टता से कार्य करे।

पिछले कुछ वर्षों से संगठित सिविल कर्मचारी अपेक्षाकृत अधिक आत्म-केन्द्रित हो गए हैं और वे अपनी उन्नति की संभावनाओं और परिलब्धियों के बारे में अधिक सोचने विचारने लगे हैं और अपनी मांगों को मनवाने के लिए उन्होंने हिंसात्मक प्रदर्शनों और हड़तालों जैसे संघर्षपूर्ण तरीकों को अपनाया है। अनुशासन और मनोबल की कमी हो गई है। इसलिए, हम यह सिफारिश करने के लिए बाध्य हो गए हैं कि सरकारी कर्मचारी को हड़ताल करने का कोई अधिकार नहीं होना चाहिए। हमने अनिवार्य सेवा अनुरक्षण अधिनियम, 1968 में निहित सिद्धांत का समर्थन किया है, और सुझाव दिया है कि राज्य सरकारों को भी इसे अपनाना चाहिए। हमने अनुरोध किया है कि सरकारी सेवा में प्रवेश करने वाले प्रत्येक कर्मचारी को एक प्रतिज्ञा-पत्र पर हस्ताक्षर करने चाहिए कि वह किसी भी परिस्थिति में, हड़ताल का सहारा नहीं लेगा। जब हड़ताल का अधिकार नहीं रहेगा, तब यह आवश्यक हो जाता है कि कर्मचारियों की शिकायतों के निवारण के लिए पर्याप्त व्यवस्था हो। इसलिए हमने संयुक्त परामर्शदात्री तंत्र को सबल बनाने और सिविल सेवा—न्यायाधिकरणों

*संलग्न है।

की नियुक्ति करने की सिफारिश की है। लोकतंत्र की संसदीय और दल प्रणाली का एक आधार भूत सिद्धांत यह भी है कि स्थायी सेवा में लगे व्यक्ति दलों के प्रति तटस्थ रहें। इसलिए सिविल सेवा में तटस्थता को सभी स्तरों पर सतर्कता से अपनाना आवश्यक है। तदनुसार, कोई भी ऐसा व्यक्ति जो सरकार के अधीन कार्य नहीं कर रहा है, संयुक्त परामर्शदात्री निकायों, सरकारी कर्मचारियों के संघों या संस्थाओं में चुनाव का पात्र नहीं होना चाहिए।

5. जो आधारभूत प्रशिक्षण अब दिया जा रहा है, वह आजकल की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पर्याप्त नहीं है। इस का मुख्य उद्देश्य ज्ञान और कौशल को और अधिक विकास करता है। परन्तु इसमें अच्छी आदतों और मनोवृत्तियों को विकसित करने में उपेक्षा की जाती है। परिवीक्षाधीन व्यक्ति में विस्तृत राष्ट्रीय दृष्टिकोण, राष्ट्र की समृद्ध नैतिक और अध्यात्मिक विरासतों और सेवा की भावना से ओतप्रोत होना चाहिए। प्रशिक्षण संस्थाओं में मादक पेय पूर्ण रूप से वर्जित होने चाहिए। अब भी भारत प्रमुख रूप से गांवों में बसा है। सिविल कर्मचारी को ग्रामीणों की आवश्यकताओं और मनःस्थितियों से परिचित होना चाहिए। यह आवश्यक है कि प्रशिक्षणार्थियों को ग्रामीण जीवन और परिस्थितियों का प्रत्यक्ष ज्ञान प्राप्त करने के लिए, कम से कम कुछ सप्ताह, गांवों में रहना चाहिए। हमारा विचार है कि आधारभूत पाठ्यक्रम और इसकी पद्धतियों में तुरंत सुधार की आवश्यकता है। हमने सिफारिश की है कि इस प्रयोजन के लिए एक समिति नियुक्त की जाए।

6. हमारी सांविधिक व्यवस्था में जिसमें कि सबको सुअवसरों की समता प्राप्त है यह संभव नहीं है कि सरकारी कर्मचारियों के किसी न किसी वर्ग के लिए एकाधिकार और आरक्षण कायम रखा जा सके। सभी सक्षम और सुयोग्य सरकारी कर्मचारियों के लिए सर्वोच्च पद का रास्ता खुला होना चाहिए। सचिवालय में उच्चस्तरीय प्रबंध के लिए, सरकारी कर्मचारियों के प्रत्येक संवर्ग और श्रेणी के प्रतिभावान व्यक्तियों को चुना जाना चाहिए। बड़े पैमाने पर सामाजिक और आर्थिक विकास की योजनाएं बनाने की सरकारी बचनबद्धता और उनके लिए जन समर्थन की आवश्यकता के लिए नीति निर्धारण स्तर पर विशेषीकृत क्षमता और विभिन्न प्रकार की योग्यता को सरकार में लाना आवश्यक हो जाता है। परिलब्धियों की वर्तमान व्यवस्था में प्रचलित असंगतियों को दूर करना और बराबर के उत्तरदायित्व और कठिनाई वाले कार्य के लिए बराबर वेतन देना भी आवश्यक हो जाता है। इन सिद्धांतों पर अगर अमल किया जाए, तो सिविल सेवा में विद्यमान प्रतिद्वन्द्विताएं और कुंठाएं काफी कम हो सकती हैं।

7. तदनुसार, हमने सुधार की जिस परियोजना की सिफारिश की है, उसमें केन्द्रीय सचिवालय के मध्यम और उच्च प्रबंध स्तरों में सेवा के सभी वर्गों से प्रवेश की व्यवस्था की गयी है। जहां विशेष कार्यों को करने के लिए नियमित व्यवस्थित सेवाएं पहले से ही विद्यमान हैं वहां सचिवालय के संगत क्षेत्र में मध्यम और उच्च स्तर के पद सामान्यरूप से सम्बद्ध कार्यात्मक सेवा के कर्मचारियों से भरे जाने चाहिए। गैर कार्यात्मक क्षेत्रों में, मध्यम स्तर पर कर्मचारीगण, सभी के लिए सम अवसर के आधार पर कैरियर–मध्य प्रतियोगिता–परीक्षा द्वारा सभी स्रोतों से चुने जाने चाहिए। इन व्यक्तियों को मुख्यालयों में विशेषता के आठ बड़े क्षेत्रों में से एक में, अपनी अर्हताओं और पूर्व अनुभवों को ध्यान में रखते हुए विशिष्ट ज्ञान व अनुभव प्राप्त करना होगा। इस योजना में उनमें आवश्यक प्रबंधक और नीति निर्धारण संबंधी योग्यता के विकास के लिए विशेष प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों की भी व्यवस्था की गई है। कार्यात्मक क्षेत्रों के बाहर के वरिष्ठ प्रबंध पदों के लिए कर्मचारी, नियमानुसार, उनमें से आने चाहिएं जिन्हें मध्यम स्तर पर विशिष्ट प्रबंध का अनुभव प्राप्त है और उनकी तैनातियां उनके पूर्व अनुभव और रुझान को ध्यान में रखते हुए की जानी चाहिए। सर्वोच्च स्तरों

पर कर्मचारियों की नियुक्ति आमतौर पर सामान्य प्रबंधक क्षमता के आधार पर होगी। समस्त सिविल सेवा के लिए एक एकीकृत वेतन-क्रम के ढांचे को अपनाने के लिए हमने जो सिफारिश की है, उनसे अधिकारियों का एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में, जहां के लिए वे योग्य हैं और जहां उनकी आवश्यकता है, वहां आना-जाना सरल हो जाएगा। इससे जिम्मेवारियां निश्चित और निर्धारित करने तथा कार्य के मान स्थापित करने में सहायता भी मिलेगी।

8. प्रधान मंत्री जी, हमारे उपरोक्त सुझाव, वास्तव में आपकी स्वयं की विचारधारा से मेल खाते हैं, जैसाकि आपने नवम्बर, 1967 में रुड़की विश्वविद्यालय के दीक्षान्त भाषण में कहा था कि "यह विचित्र है कि देश के महानतम डाक्टर और इंजीनियर, जो कि अपने अपने व्यवसाय में नेता के रूप में माने जाएंगे और जो जीवनों की रक्षा करते हैं, या राष्ट्र की स्थाई सम्पत्ति में वृद्धि करते हैं, वे लोग शायद ही कभी मंत्रालयों के सचिवों का वेतन अथवा प्रस्थिति प्राप्त करने की आशा कर सकें। हमारे अधिकतम मधावी नौजवान लड़के और लड़कियां ही इंजीनियरी और चिकित्सा-शास्त्र को चुनते हैं। अगर वे सरकार में चले जाएं तो वे बहुत जल्दी ही सामान्य प्रशासक से पिछड़ जाते हैं। इस स्थिति में परिवर्तन लाना आवश्यक है और मैं ऐसा परिवर्तन लाने की चेष्टा कर रही हूं। यह आवश्यक है कि प्रशासनिक तंत्र से मानव कल्याण और आर्थिक वृद्धि में किसी भी व्यक्ति का अंशदान प्रतिबिम्बित होना चाहिए।"

9. हमने वर्तमान गोपनीय रिपोर्टों के स्थान पर 'कार्य-निष्पादन रिपोर्टों' की सिफारिश की है। प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को यह अवसर दिया जाएगा कि वह वर्ष के दौरान अपने कार्य के निष्पादन का सार दे, और इस प्रकार पदोन्नति के लिए अपने गुणावगुण का भली प्रकार से मूल्यांकन करवा ले।

10. हमने निम्न श्रेणियों के सरकारी कर्मचारियों को उनकी सक्षमता और कार्य के निष्पादन के अनुसार शीघ्र उन्नति के अवसर प्रदान करने के लिए भी कई सिफारिशें की हैं। प्रथम श्रेणी के पदों पर पदोन्नति के लिए हमने अपेक्षाकृत अधिक विभागीय कोटा रखने का समर्थन किया है। इसके अतिरिक्त वे कर्मचारी जो पहले से ही निम्न पदों पर कार्य कर रहे हैं और जो योग्य हैं, उन्हें आयु की सीमा में छूट देकर उच्च पदों के लिए खुली प्रतियोगिता में बैठने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिये। हमने यह भी सुझाव दिए हैं कि द्वितीय श्रेणी से प्रथम श्रेणी की सेवा में पदोन्नति के लिए, खाली जगहों का एक भाग परीक्षा के माध्यम से भरा जाना चाहिए ताकि योग्यता प्राप्त तरुण कर्मचारी सामान्य स्थिति की तुलना में अपेक्षाकृत और भी तेजी से आगे बढ़ सकें।

11. हमने भर्ती की नीतियों और पद्धतियों में सुधार के उपायों की सिफारिश की हैं। हमने आवश्यकता से अधिक कर्मचारियों की छंटाई करने, अनावश्यक और अप्रभावी संगठनों को समाप्त करने, कार्य के मानक नियत करने, नियमों को सरल और संहिता-बद्ध करने, सार्वजनिक छुट्टियों को युक्ति युक्त बनाने और समयोपरि कार्य तथा तबादलों की सीमाएं कड़ाई से निर्धारित करने के लिए भी सिफारिशें की हैं। लोगों में अधिक संतोष की भावना बनाने के लिए हमने उन सभी कार्यालयों में एक शिकायत पुस्तक रखने पर बल दिया है जिनका संपर्क जन साधारण के साथ है। जनसाधारण को इसमें अपनी शिकायतें दर्ज करने के लिए प्रत्येक सुविधा उपलब्ध होनी चाहिए। शिकायतों को शीघ्र दूर करने के लिए वरिष्ठ अधिकारियों को समय समय पर शिकायत पुस्तक की समीक्षा करनी चाहिए।

12. हमने सुधारों के लिए जो सुझाव दिए हैं, उनका प्रतिरोध वे लोग अवश्य करेंगे जिन पर इनका प्रभाव पड़ेगा । सरकारी कर्मचारियों द्वारा किये जाने वाले प्रतिरोध का सामना करना सरकार के लिए बहुत कठिन होता है । प्रधान मंत्री और अन्य केन्द्रीय मंत्रियों द्वारा समय-समय पर की गई घोषणाओं में इस बात पर जोर दिया गया है कि मौलिक सुधारों की आवश्यकता है । इन सुधारों को लागू करने में किसी वर्ग विशेष के या व्यक्तिगत हितों पर आधारित प्रतिरोध को अड़चन पैदा करने नहीं देना चाहिए । आखिरकार सरकारी सेवा का प्राथमिक उद्देश्य जनसाधारण की सेवा है न कि सरकारी कर्मचारियों की सेवा ।

आपका
ह०—— के० हनुमन्तैया

श्रीमती इन्दिरा गांधी,
प्रधान मंत्री, भारत सरकार,
नई दिल्ली ।

विषय-सूची

पहला अध्याय

प्रस्तावना

समाज की प्रगति और कल्याण, सरकार की प्रभावशाली कार्य प्रणाली पर निर्भर है । और सरकार लोकतांत्रिक हो या इससे भिन्न किसी अन्य प्रकार की, अन्तिम विश्लेषण में उतनी ही अच्छी होगी जितना कि उसके कर्मचारी उसे बनाएंगे । सिद्धांत रूप से संपूर्ण प्रशासकीय ढांचे और त्रुटिहीन कार्य पद्धतियां बनायी जा सकती हैं, परन्तु प्रशासन में संलग्न व्यक्ति यदि अपना कार्य करने के अयोग्य हैं या उसके प्रति उदासीन हैं, तो उससे बहुत कम या बिल्कुल लाभ न होगा । इसलिए, प्रशासकीय कर्मचारियों में क्षमता और मनोबल होना, अच्छी सरकार के मूल आधार हैं, जो समाज में मनुष्य की उन्नति के लिए भी अनिवार्य हैं ।

2. भारत में अति प्राचीन काल से ही सरकार और सरकारी सेवा की अपनी प्रचलित परंपराएं रही हैं । अतीत में जो, सुयोग्यतम प्रशासक हुए हैं, उनकी स्मृतियां हमारे प्राचीन साहित्य में संजोई हुई हैं, जो आदर्श शासकों और उनके शासन पद्धति की कथाओं से परिपूर्ण हैं । इस प्रकार विश्व के दो प्राचीनतम महाकाव्य—रामायण और महाभारत, एक ऐसी प्रणाली का प्रतिपादन करते हैं, जो एकदम प्रभावशाली और चरित्र को ऊपर उठाने वाली है । प्रशासकीय नीतिशास्त्र और व्यवहार के संबंध में उनकी ऊंची संकल्पना, विवेकपूर्ण शासन-कला से किसी भी तरह कम नहीं है । जबकि आज की सरकार की संरचना और विधियां प्राचीन काल की संरचना और विधियों से भिन्न होना स्वाभाविक है, वैयक्तिक आचरण और लोक-सेवा का वह उच्च स्तर जो उस समय अधिकारियों में था, वह प्रशासन के लिए आज भी सतत प्रेरणा का स्रोत है ।

3. अंग्रेजों ने, जो भारत में व्यापार करने के लिए आए थे और एक शताब्दी से भी अधिक समय यहां राज्य करते रहे, अधिकतर ब्रिटेन की सिविल सेवा के नमूने के अनुसार भारत की सिविल सेवा की स्थापना की । शुरू-शुरू में तो अधीनस्थ पदों को छोड़कर बाकी के कर्मचारी भी उस देश से ही आते थे । उनके प्रशासन का मुख्य ध्येय था ब्रिटिश शासन को निर्विरोध बनाए रखना, देश पर इस प्रकार से राज्य करना जिससे कि ब्रिटिश हितों को सहायता मिले, और सम्राट की शक्ति के ठाट-बाट के प्रदर्शन करना । वे अपने शासन के अधीनस्थ विस्तृत क्षेत्रों में शांति कायम रखने और सम्मिलित प्रशासन स्थापित करने में सफल रहे । अनेक देशी रियासतें भी, जिनके पास कुछ सीमा तक स्वायत्तता थी, अन्ततः भारत सरकार के राजनैतिक विभाग के माध्यम से वायसराय के नियंत्रण के अधीन थीं ।

4. अंग्रेजों द्वारा भारत में स्थापित प्रशासन की व्यवस्था विनियामक प्रकार की थी और कठोर थी । इसके विभिन्न पहलुओं को देखते हुए इसे नौकरशाही कहा जाने लगा । नौकरशाही, अपने सीमित दायरे में, अपेक्षाकृत सुदक्ष और व्यक्ति-निरपेक्ष थी । फिर भी, यह लोगों से दूर थी और उससे लोगों की कम ही आकांक्षाएं पूरी होतीं थीं । यदाकदा सुधार के प्रयत्न होते थे परन्तु उसमें उनका मन नहीं होता था और वे बीच में ही लटके रह जाते थे ।

5. स्वतंत्र भारत को यही नौकरशाही मिली । स्वतंत्रता प्राप्ति के प्रारम्भ में जो समस्याएं भारत के समक्ष थीं, वे स्वतंत्रता के साथ देश का विभाजन हो जाने के कारण

इतनी अधिक और इतनी जटिल हो गईं कि राष्ट्र का ध्यान और शक्ति अधिकतर इनके उपाय ढूंढने में ही लगे रहे। देश ने जिस कठिन समस्या का सामना किया, उसमें प्रचलित सिविल सेवा ने, महत्वपूर्ण योगदान दिया, और कुल मिला कर, संतोषजनक ढंग से अपनी जिम्मेदारी निभायी। फिर भी, जब पंचवर्षीय योजनाएं प्रारम्भ करके विकासात्मक कार्य को गंभीरता-पूर्वक हाथ में लिया गया, तो इसके नए कार्यों से संबद्ध प्रशासन की कमियां और कमजोरियां स्पष्ट रूप से दिखाई देने लगीं।

6. इस रिपोर्ट में हमने कार्मिक तंत्र के उन पहलुओं की जांच करने का प्रयास किया है, जिनसे प्रशासन के कार्यों के निपटान में बाधा पड़ती है और जिनके कारण बड़ी संख्या में सिविल कर्मचारियों की सारी योग्यता सरकारी कार्य के लिए उपयोग नहीं हो पाती है। हमने पाए गए दोषों को दूर करने के लिए सिफारिशें की हैं और कार्मिक प्रशासन के तीन विशेष क्षेत्रों की जांच के लिए तीन अध्ययन दलों की नियुक्ति की। "भर्ती, वरण, संघ राज्य लोक सेवा आयोग और प्रशिक्षण" पर अध्ययन दल के अध्यक्ष लेफ्टिनेंट जनरल एस० पी० पी० थोरट थे (जो सेना के अवकाश प्राप्त जनरल हैं और जिन्होंने महाराष्ट्र लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्य किया है)। प्रशासन सुधार आयोग के उप-सचिव श्री ए० वी० शैशना, इस अध्ययन दल के सचिव थे। कार्मिक आयोजना, सरकारी क्षेत्र उपक्रमों में कर्मचारियों की नियुक्ति और कार्मिक प्रबंध पर नियुक्त अध्ययन दल की अध्यक्षता श्री आर० के० पाटिल (जो आई० सी० एस० के भूतपूर्व सदस्य और किसी समय मध्य प्रदेश में मंत्री रहे हैं) ने की थी। प्रशासन सुधार आयोग के उप सचिव श्री वी० डी० शर्मा उसके सचिव थे। "पदोन्नति-नीतियों, आचरण-नियमावलियों, अनुशासन और मनोबल" पर दल के अध्यक्ष श्री के० एन० नगरकट्टी थे (जो आई० सी० एस० के भूतपूर्व सदस्य रहे हैं और अब गैर-सरकारी उद्योग में हैं)। प्रशासन सुधार आयोग के उप-सचिव श्री एन० चिदम्बरन इस अध्ययन दल के सचिव थे। हम इन दलों द्वारा किए गए मूल्यवान कार्य की प्रशंसा करते हैं, जिससे हमें कार्मिक प्रशासन के विभिन्न पहलुओं की जांच करने में और सिफारिशें देने में बहुत सहायता मिली है। हमने "भारत सरकार के प्रशासन-तंत्र और इसकी कार्य-पद्धतियां" और "प्रशासकीय न्यायाधिकरणों" पर अध्ययन दलों की रिपोर्टों के कुछ अंशों से भी लाभ उठाया है, जिन के अध्यक्ष क्रमशः श्री चिन्तामणी देशमुख और श्री एस० सी० लाहिरी थे। सरकारी क्षेत्र उपक्रमों और भारत सरकार के प्रशासन-तंत्र और इसकी कार्य-विधियों पर अपनी पिछली रिपोर्टों में, हमने दो विषयों, अर्थात् मंत्रिमंडलीय सचिव और क्रमशः गृह तथा वित्त मंत्रालयों के कर्तव्यों पर विचार किया है, जिनकी जांच अध्ययन दलों द्वारा "कार्मिक प्रशासन आदि और भारत सरकार के शासन-तंत्र और इसकी कार्य-पद्धतियों" पर अध्ययन करते समय की गई। इसलिए हमने इस रिपोर्ट में इन विषयों पर विचार नहीं किया।*

7. अगले अध्याय में हम वर्तमान कार्मिक तंत्र की समीक्षा से प्रारंभ करेंगे और यह बताएंगे कि किन दिशाओं में सुधार की आवश्यकता है। तीसरे अध्याय में, हमने विशेषज्ञता पर आधारित सुधारों की रूपरेखा प्रस्तुत की है। उसके बाद वेतन-क्रमों के एकीकृत स्वरूप पर अच्छे कार्मिक प्रबंध के लिए एक महत्वपूर्ण साधन के रूप में विचार किया गया है। इसके पश्चात् हमने भर्ती नीति और भर्ती की एजेंसियों पर विचार किया है। फिर "प्रशिक्षण" के विषय में ध्यान दिया गया है। इसके बाद पदोन्नति की नीति को नियंत्रित करने वाले सिद्धांतों की व्याख्या की गई है। फिर आचरण और अनुशासन के महत्वपूर्ण विषयों

*इस रिपोर्ट के बाकी हिस्से में हम सर्वश्री थोरट, पाटिल, नगरकट्टी और देशमुख की अध्यक्षता में स्थापित किए गए अध्ययन दलों को क्रमशः अध्ययन दल (टी) अध्ययन दल (पी) अध्ययन दल (एन) और अध्ययन दल (डी) कहेंगे।

की जांच की गई है। अन्तिम अध्याय में, हमने सेवा की कुछ शर्तों और अन्य सम्बद्ध मामलों पर विचार किया है, जिन पर कि पिछले अध्यायों में विचार नहीं किया गया है।

8. इस अध्याय को समाप्त करने से पूर्व, हम एक अप्रिय लक्षण की ओर ध्यान दिलाना चाहेंगे कि हमें जिन विभिन्न सेवा-संस्थाओं से बड़ी संख्या में ज्ञापन प्राप्त हुए हैं—लगभग उन सभी में सेवा शर्तों, परिलब्धियों और भविष्य में पदोन्नति की संभावनाओं आदि का उल्लेख किया गया है। केवल कुछ ज्ञापनों में ही कार्य की पद्धतियों में सुधार के सुझाव दिए गए हैं। जब कि हम यह उचित समझते हैं कि सेवा की शर्तों पर ध्यानपूर्वक विचार करने की आवश्यकता है, परन्तु यदि इन ज्ञापनों में सामाजिक और आर्थिक विकास के राष्ट्रीय ध्येय को प्राप्त करने की दृष्टि से प्रशासन के सुधार के तरीकों की ओर अधिक नहीं तो कम से कम बराबर का ध्यान दिया गया होता तो हमें अधिक प्रसन्नता होती।

दूसरा अध्याय

नए कार्मिक तंत्र की आवश्यकता

1. स्वतंत्रता पूर्व का तंत्र

हमें प्रशासन की जो संरचना और पद्धति उत्तराधिकार में प्राप्त हुई, उसने स्वतंत्रता से पूर्व की सरकार की आवश्यकताओं को भली प्रकार से पूरा किया, जिनका संबंध मुख्यतया कानून को लागू करने, व्यवस्था बनाए रखने और राजस्व की वसूली करने से था। ब्रिटिश राज्य में आर्थिक और सामाजिक क्षेत्रों में सरकार का उत्तरदायित्व मुख्यतया साधारण यातायात और संचार व्यवस्था को बनाए रखने और देखरेख करने देशी व्यापार और वाणिज्य के संचालन और शिक्षा तथा स्वास्थ्य के क्षेत्रों में थोड़ी सी सुविधाएं देने के कार्यों तक ही सीमित था। रक्षा, वित्त और विदेशी मामले व्हाइट हाल के आदेशों से क्रियान्वित होते थे।

2. इन कार्यों को पूरा करने के लिए, अधीनस्थ कर्मचारियों की एक बड़ी संस्था थी जो उच्च सिविल कर्मचारियों के कुछ सर्वोत्कृष्ट दल के अतिरिक्त थी जिनमें भी प्रधान दल भारतीय सिविल सेवा का था, जिसका प्रमुख उद्देश्य जिलों का प्रशासन था। इस सेवा के अधिकांश सदस्यों की सरकारी सेवा का अधिकतर भाग इस क्षेत्र में व्यतीत हो जाता था। उनमें से कुछ, जिनकी वास्तव में आवश्यकता थी–प्रान्तों और केन्द्र के मुख्यालयों में निदेशात्मक और निति-निर्धारण स्तरों पर कुछ उच्च पदों पर कार्य करते थे। आई० सी० एस० के अतिरिक्त, कुछ अन्य उच्च सेवाएं भी थी जिन्हें इम्पीरियल या श्रेष्ठ कहा जाता था–जो केन्द्रीय सरकार के अन्तर्गत विभिन्न कार्यों के लिए थी। उनमें से भारतीय लेखापरीक्षा और लेखा-सेवा, इम्पीरिअल सीमा-शुल्क सेवा और विभिन्न इंजीनियरी सेवाएं उल्लेखनीय हैं। आई० सी० एस० अखिल भारतीय सेवा थी, जिसे प्रान्तों और केन्द्र दोनों के कार्यों में प्रयुक्त किया जाता था। इसी प्रकार ही भारतीय पुलिस सेवा भी थी। भारतीय इंजीनियरी सेवा, भारतीय मेडिकल सेवा और भारतीय कृषि सेवा जैसी अखिल भारतीय सेवाओं ने भी अपने-अपने क्षेत्रों में दो या तीन दशकों तक कार्य किया जब कि इस शताब्दी के तीसरे दशक में इन सेवाओं में भर्ती बंद कर दी गयी। इन सेवाओं में कार्यरत सदस्य अपनी नौकरी छोड़ने के समय तक या तो प्रांतों में (बाद में जिन्हें राज्य कहा जाने लगा) या केन्द्र में कार्य करते रहे। इस प्रकार स्वतंत्रता प्राप्ति से पूर्व आई० सी० एस० के अतिरिक्त अखिल भारतीय पुलिस सेवा ही एक मात्र अखिल भारतीय सेवा थी।

3. जिन प्रयोजनों के लिए यह व्यवस्था बनाई गई थी, उन प्रयोजनों के लिए यह पर्याप्त सुचारू रूप से चली। मुख्यालय या क्षेत्र में प्रशासक को जिन समस्याओं का सामना करना पड़ता था, वे अत्यधिक जटिल नहीं थीं। फिर भी चौथे दशक में, यह स्पष्ट हो गया कि प्रशासन के कुछ बढ़ते हुए क्षेत्रों में विशेषीकृत ध्यान की आवश्यकता है। इसके फलस्वरूप आई० सी० एस० के अधिकारियों और आई० ए० तथा ए० एस० और सीमा-शुल्क सेवा जैसी अन्य उच्च सेवाओं का एक वित्त-वाणिज्य वर्ग बनाया गया जो वित्त और वाणिज्य के अन्तर्गत आने वाले मामलों में विशेषज्ञता प्राप्त करे और इन मामलों में अपना ध्यान दे सके। द्वितीय विश्व-युद्ध के पश्चात् प्रशासन का ध्यान सार्वजनिक कल्याण की आवश्यकता की ओर बढ़ने के चिन्ह दिखाई देने लगे, और प्रशासन के पुनर्गठन के लिए कुछ प्रयत्न किए गए ताकि भविष्य में पैदा होने वाले नए कार्यों को संभालने के लिए देश तत्पर रहे।

नए कार्य

4. स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद, विशेष रूप से देश के सामाजिक व आर्थिक पुनरुद्धार के निमित्त योजना को साधन के रूप में अपनाने के बाद, सरकारी कार्य के स्वरूप में बहुत अधिक परिवर्तन हुआ है। प्रशासन अधिकाधिक विशेषज्ञतापरक, तकनीकी और वैज्ञानिक प्रकार का होता जा रहा है, लोक संपर्क की समस्याओं ने नए आयाम अपना लिए हैं, प्रशासन का मुख्य प्रयोजन लोक स्वीकार्यता पर आधारित होता जा रहा है और प्रशासन कार्यवाईयों की सफलता जनता के अधिक से अधिक सहयोग और अनुक्रिया पर निर्भर करती जा रही है। प्रशासन का महत्व केवल देख-रेख और प्रबंध करने के बदले स्पष्टत: सामाजिक कल्याण और लोक उन्नति होता जा रहा है। चालू प्रशासन-व्यवस्था संक्षिप्त रूप में इस प्रकार की है :—

(क) प्रशासन, विशेष कर उच्च स्तरों पर, अब केवल विनियामक प्रकृति का नहीं रहा है। यह प्रत्यक्ष रूप से नीतियों के निर्धारण और उन कार्यों को लागू करने से संबंधित है जिनका संबंध सामाजिक कल्याण और आर्थिक प्रगति से, विशिष्ट कार्यों को कार्यान्वित करने से और विशेष परियोजनाएं और कार्यक्रम चलाने से हैं। इस प्रकार, प्रशासन में नए क्षेत्रों का प्रादुर्भाव हो गया है, और उनके लिए नए और विशेष ज्ञान तथा तकनीक की आवश्यकता है।

(ख) नियामक प्रशासन के क्षेत्र में भी, कार्य की मात्रा में बढ़ोतरी और कार्यों में परिणामस्वरूप बढ़ते हुए औद्योगीकरण, नगरीकरण और समुदाय की बढ़ती हुई सामाजिक जागरूकता जैसी नई समस्याओं के उत्पन्न होने से कठिन समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है, जिन्हें निपटाने के लिए सावधानी और विशेष प्रबंध की आवश्यकता है।

(ग) इस परमाणु युग में, विज्ञान और शिल्प विज्ञान (टेक्नौलोजी) से प्रशासन के लिए नए कार्यों का प्रादुर्भाव हुआ है। इनके अतिरिक्त सरकार के निर्णयों और नीतियों पर अर्थशास्त्र और सामाजिक विज्ञानों जैसी अन्य विशेषज्ञताओं का भी महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है।

(घ) कार्मिकों की संख्या में हुई अत्यधिक बढ़ोतरी से यह आवश्यक हो गया है कि यह निश्चित करने के लिए नए तरीके अपनाये जायें कि लोक सेवा का प्रत्येक सदस्य अपनी योग्यता के अनुसार पूरा-पूरा कार्य करे।

5. सरकार परिवर्तन करने की आवश्यकता के प्रति जागरूक रही है, और पिछले दो दशकों में कार्मिक नीतियों में अपनाए गए नए दृष्टिकोण से यह स्पष्ट हो जाता है। हालांकि इसमें भी व्यवधान आये हैं फिर भी, जिस तरीके से, और जिस सीमा तक परिवर्तन हुए हैं, उनसे व्यवस्था में वर्तमान दृढ़ताओं का पता चलता है। ये परिवर्तन छुट-पुट और बाहरी प्रकार के हैं। यह व्यवस्था उसी पुरानी पद्धति पर चली आ रही है, इसमें गति नहीं है, और बदली हुई परिस्थितियों के अनुकूल अपने आप को ढालने की कमी है। अभी भी ऐसे व्यक्तियों पर सरकार निर्भर है, जो अपने कार्य के विशेषज्ञ नहीं है। सरकार में जो तकनीकी, वैज्ञानिक और विशेषज्ञ इस समय हैं वे भी नीति-निर्धारण में कोई प्रत्यक्ष भाग नहीं ले रहे है। उच्च पद ऐसे व्यक्तियों की पहुंच से बाहर हैं जिनमें उन पर कार्य करने की क्षमता है। सबसे बड़ी बात एक यह है कि कार्मिक प्रबन्ध की कोई स्पष्ट और साफ साफ नीति नहीं है। ये दोष सिविल सेवा के मौजूदा ढांचे और उस पद्धति की देन हैं जिसके अनुसार सिविल सेवा के सदस्यों की कुशलता बढ़ाई जा रही है और उसका उपयोग किया जा रहा है

सिविल सेवा का संगठन

6. अब हम इस संबंध में विचार करेंगे कि वर्तमान संरचना कैसी है । सिविल सेवा जिन में राज्यों और केन्द्र को मिला कर 60 लाख* से अधिक व्यक्ति कार्य करते हैं, चार श्रेणियों–प्रथम श्रेणी (जिसमें अखिल भारतीय सेवाएं भी सम्मिलित हैं), द्वितीय श्रेणी, तृतीय श्रेणी और चतुर्थ श्रेणी के रूप में संगठित हैं, और ये वर्गीकरण स्वीकृत वतन वर्गों पर आधारित हैं । सरकारी कार्य के प्रबंधात्मक और प्रशासकीय पक्ष––चाहे वे क्षेत्रीय कार्य में हैं या मुख्यालय में– मुख्यतः उन व्यक्तियों के हाथों में हैं जो प्रथम श्रेणी में आते हैं । इस श्रेणी में निम्नलिखित सेवाएं सम्मिलित हैं :—

(क) अखिल भारतीय सेवाएं जो राज्यों में और केन्द्र में क्षेत्रीय कार्य और सचिवालय में मुख्यतः प्रशासकीय कार्यों से सम्बद्ध है,

(ख) प्रथम श्रेणी की गैर-तकनीकी केन्द्रीय सेवाएं, जो केन्द्र में लेखा-परीक्षा, आय-कर, डाक-तार और रेलवे जैसे प्रशासन के गर-तकनीकी क्षेत्रों के प्रशासन के लिए बनी हैं । कुछ सीमा तक उनके सदस्य भी, केन्द्रीय सचिवालय में तैनात किए जाते हैं ।

(ग) प्रथम श्रेणी की तकनीकी केन्द्रीय सेवाएं, जो केन्द्रीय इंजीनियरिंग सेवा, तार-इंजीनियरिंग सेवा, रेलवे इंजीनियरिंग
विभागों के तकनीकी पक्ष पर क
थोड़ी संख्या में सचिवालय पदों

7. प्रथम श्रेणी के पदों के वर्ग में वै
कार्यों से सम्बद्ध अधिकारी और गर तकनी
प्रथम श्रेणी के वे पद, जो केन्द्र की किसी वि
सेवा के अन्तर्गत माने जाते ह ।

8. इसके बाद राज्य सेवाएं आती हैं, जो तकनीकी और गैर-तकनीकी दोनों ही प्रकार की है । वे केवल किसी राज्य विशेष के भीतर होती है, यद्यपि कभी कभी इन सेवाओं से सम्बद्ध अधिकारियों को केन्द्र में कार्य करने के लिए ले लिया जाता है । केन्द्र की भांति राज्यों में भी इनी-गिनी सेवाएं हैं जो किसी विशेष सेवा के अन्तर्गत नहीं आतीं हैं ।

9. राज्य में जिला स्तर पर उच्च क्षेत्रीय पदों तथा विभागों के अध्यक्षों के पदों पर सामान्यतः अखिल भारतीय सेवा के सदस्यों तथा अन्य कार्यात्मक व तकनीकी राज्य सेवाओं के सदस्यों की नियुक्ति की जाती है । राज्य में सचिवालयी पदों पर सामान्यतः भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के सदस्यों की नियुक्ति की जाती है । तथापि, कृषि, लोक निर्माण कार्य विभाग जैसे कुछ विभागों में अतिरिक्त अथवा संयुक्त सचिव, और कभी-कभी सचिव स्तर तक के पदों पर तत्संबद्ध कार्यात्मक अथवा तकनीकी सेवा के सदस्यों की नियुक्त भी की जाती है। हाल ही में ऐसी प्रवृत्ति देखने में आई है कि "पदेन नियुक्ति" का आश्रय लिया जाता है और ऐसा करके तकनीकी तथा विशष सेवाओं पर लगे लोगों को सचिवालय में सेवा का अवसर दिया जाता है ।

---

*रोजगार और प्रशिक्षण के महानिदेशालय ने जो गणना की है उससे पता लगता है कि 1966 में केन्द्रीय सरकार में 27 लाख से अधिक और राज्य सरकारों में 37 लाख से अधिक कर्मचारी कार्य करते थे ।

प्रथम श्रेणी सेवा के कार्य

10. सरकार में होने वाले कार्य को मोटे तौर पर 'सामान्य प्रशासन', 'विशेषज्ञता प्रशासन' तथा 'तकनीकी और/अथवा वैज्ञानिक प्रशासन' नामक तीन श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है। जिला समाहर्ता (कलक्टर), आयकर अधिकारी तथा कार्यकारी इंजीनियर के स्तर के प्रशासन को ऊपर बताए गए विभिन्न प्रकार के कार्यों का दृष्टान्त माना जा सकता है। सामान्यत: उचित रूप से संगठित प्रत्येक प्रथम श्रेणी की सेवा में उपर्युक्त उच्चस्तरीय प्रकार के सभी कार्यों को करना पड़ता है। उदाहरण के लिए, भारतीय-पुलिस सेवा; पुलिस प्रशासन, आयकर सेवा, आयकर प्रशासन में तथा केन्द्रीय इंजीनियरिंग सेवा, इंजीनियरिंग प्रशासन में कार्यरत रहती हैं। उपर्युक्त सेवाओं के अधिकांश सदस्य क्षेत्रीय कार्यालयों में कार्य करते हैं। इनमें से कुछ इसी कार्य से संबंधित मुख्यालय संगठन में स्थानान्तरित कर दिए जाते हैं। इस प्रकार, भारतीय पुलिस सेवा-अधिकारी, केन्द्रीय जांच ब्यूरों तथा आयकर अधिकारी, प्रत्यक्ष करों के केन्द्रीय बोर्ड में तनात किए जाते हैं। सामान्य रूप से, प्रथम श्रेणी की सेवाएं एक कार्यात्मक हैं, तथा इनके सदस्यों को भरती के बाद किसी विशिष्ट क्षेत्र में कार्य करने के लिए प्रशिक्षण प्राप्त करना पड़ता है। इनकी सेवा अधिकांशत: और प्रारम्भिक वर्षों में तो निश्चित रूप से, इनके अपने स्वयं के कार्यात्मक क्षेत्र में होती है। इसका महत्वपूर्ण अपवाद है—भारतीय प्रशासनिक सेवा, जो अखिल भारतीय सेवा है और जिसके सदस्यों को अपने जिला तथा राजस्व प्रशासन के विशेष कार्यक्षेत्र के अतिरिक्त अन्य क्षेत्रों में भी तैनात किया जाता है।

अखिल भारतीय सेवाएं

11. स्वतंत्रता प्राप्ति के समय दो नई अखिल भारतीय सेवाएं अर्थात् भारतीय प्रशासनिक सेवा तथा भारतीय पुलिस सेवा की स्थापना की गई। इन दो नए संवर्गों पर पुरानी भारतीय सिविल सेवा तथा भारतीय पुलिस सेवा के वर्तमान अधिकारियों की सेवाएं प्राप्त की गई। अखिल भारतीय सेवाओं का उद्देश्य, प्रमुख रूप से सभी राज्यों में मुख्य क्रिया-कलापों में प्रशासन का एक समान उच्च स्तर सुनिश्चित करना, राज्यों तथा केन्द्र के बीच अनुभव का आदान-प्रदान करना, तथा केन्द्र में निर्णय लेने वाले स्तर पर आवश्यकतानुसार राज्य प्रशासन के अनुभवी व्यक्तियों को तैनात करना था। स्वतंत्रता-प्राप्ति के समय स्थापित की गई इन दो अखिल भारतीय सेवाओं के अतिरिक्त, भारतीय वन सेवा नामक एक तीसरी सेवा हाल में स्थापित की गई। इंजीनियरिंग, चिकित्सा तथा लोक स्वास्थ्य के क्षेत्रों में दो और अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना करने के संबंध में सक्रिय रूप से विचार किया जा रहा है। भारतीय कृषि सेवा तथा भारतीय शिक्षा सेवा की स्थापना का प्रस्ताव भी रखा गया है।

12. अखिल भारतीय सेवाओं के प्रश्न पर विचार करने वाले हमारे अध्ययन दलों ने वर्तमान अखिल भारतीय सेवाओं को बनाए रखने का समर्थन किया है। केन्द्र-राज्य सम्बन्धों पर विचार करने वाला अध्ययन दल इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि यद्यपि भारतीय प्रशासनिक सेवा की कार्य-प्रणाली के ब्यौरों में, उच्च प्रशासन में विशेषज्ञता संबंधी अपेक्षाएं पूरी करने के लिए परिवर्तन की आवश्यकता है, तथापि उपर्युक्त सेवा को बनाए रखना अत्यंत आवश्यक है। अध्ययन दल (पी) भी इसी निष्कर्ष पर पहुंचा है, तथा उसने इस बात का भी समर्थन किया है कि उन अन्य क्षेत्रों में भी अखिल भारतीय सेवा का विस्तार किया जाए जहां प्रशासन के समान क्षेत्र सामने आए हैं जैसे कि केन्द्र तथा राज्य के बीच।

13. राज्य में प्रशासन के समान क्षेत्रों का विस्तार हो रहा है अत: और अधिक अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना करना लोक हित में होगा। केन्द्र-राज्य सम्बन्धों तथा राज्य स्तर-प्रशासन पर अपनी रिपोर्ट में हम इस मामले पर फिर से विचार करेंगे।

केन्द्रीय सरकार के मुख्यालय संगठन में कर्मचारियों की नियुक्ति

14. अब हम उस तरीके का उल्लेख करेंगे जिसके अनुसार केन्द्रीय सरकार के मुख्यालय संगठनों में उच्च पदों पर नियुक्तियां की जाती हैं ।

15. वर्तमान समय में सिविल सेवा में उच्च सेवाएं प्रारंभ से ही क्षेत्रीय सेवाएं रही हैं । उनकी प्रारम्भिक तैनाती केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के क्षेत्रीय कार्यालयों में की जाती है । प्रशासक के कैरियर का लगभग आधा समय गुजर जाने के बाद ही, नीतिनिर्माण से संबंधित कार्य में उसकी तैनाती की जाती है । नीति निर्माता तथा कार्यपालक के बीच स्वभावत: कोई श्रेणी विभेद नहीं है । इस प्रणाली को इस प्रकार से बनाया गया है कि एक ही व्यक्ति विभिन्न समयों पर कार्यपालक तथा नीतिनिर्माण का कार्य करे । इसका अपवाद केन्द्रीय सचिवालय सेवा है जो केन्द्रीय सरकार के मुख्यालय संगठन में नियुक्त कर्मचारी दल का एक बहुत बड़ा भाग है यद्यपि इसका निर्माण किसी कार्यपालक कार्य के लिए नहीं हुआ है ।

16. केन्द्रीय मुख्यालयों में पदों पर किसी विशेष सेवा के लिए औपचारिक आरक्षण नहीं है, यद्यपि उप सचिवों के लगभग 45 पद केन्द्रीय सचिवालय सेवा में अवर सचिवों की पदोन्नति के लिए निश्चित किए गए हैं । वर्तमान योजना में उच्च क्षेत्रीय सेवाओं से अधिकारी लेकर उन्हें क्रमश: 3, 4 और 5 वर्ष की निश्चित अवधि के लिए अवर सचिवों, उपसचिवों तथा संयुक्त सचिवों के पदों पर नियुक्त करने की व्यवस्था की गई है । तथापि वर्तमान परिपाटी के अनुसार तकनीकी, वैज्ञानिक तथा अन्य विशेषज्ञ व्यक्तियों में से अधिक संख्या में अधिकारी नहीं लिए जाते है । अध्ययन दल (डी) के कथनानुसार भारतीय प्रशासनिक सेवा, गैर तकनीकी केन्द्रीय श्रेणी 1 सेवा तथा केन्द्रीय सचिवालय सेवा जैसे गैर विशेषज्ञ व्यक्तियों पर ही अधिकतर निर्भर रहा जाता है । पिछले वर्षों में अवर सचिव, उपसचिव तथा कुछ हद तक संयुक्त सचिव के स्तर के पदों के लिए केन्द्रीय सचिवालय सेवा के अधिकारियों की सेवाओं का ही अधिक उपयोग किया गया है ।

17. प्रशासन की बढ़ती हुई जटिलता, और सरकारी निर्णयों पर विज्ञान और प्रौद्योगिकी के बढते हुए प्रभाव के कारण प्रशासन अधिक से अधिक विशेषज्ञतापूर्ण होता जा रहा है और केन्द्रीय सचिवालय में उच्चतर प्रशासनिक पदों की नियुक्तियों से संबंधित प्रबंधों में सुधार लाने के लिए पिछले तीन दशकों में अनेक प्रयास किए गए । इस उद्देश्य से किये गये प्रयासों का परिणाम यह हुआ कि सेवाकाल के दौरान चुने गये उन अधिकारियों के 'पूल' बन गए जो स्थायी रूप से केन्द्र में सेवा के लिए उपलब्ध हो सकते हैं ।

18. जैसा कि अध्ययन दल (डी) ने कहा है "इस प्रकार की कुल चार योजनाएं थीं। सन् 1930 से 1939 के दशक का वित्त और वाणिज्य पूल, सन् 1950 की भारतीय सिविल प्रशासनिक (केन्द्रीय संवर्ग) योजना, सन् 1957 का केन्द्रीय प्रशासनिक पूल और प्रस्तावित केन्द्रीय-आर्थिक-पूल । इनमें से केवल पहली योजना ही कार्यान्वित हो पायी, और वह भी द्वितीय विश्वयुद्ध छिड़ जाने के कारण पूरे तौर पर नहीं । जिस सीमा तक इस योजना पर काम हुआ है उससे ऐसा प्रतीत होता है कि यह योजना सफल रही है । दूसरी योजना केवल एक विचार के रूप में ही रही। तीसरी योजना को सरकार ने विधिवत् अनुमोदित किया और जैसे ही उसे आंशिक रूप में कार्यान्वित किया गया राज्यों और भारतीय प्रशासनिक सेवा संगठनों द्वारा किए गए कड़े विरोध के परिणामस्वरूप उसे रोक देना पड़ा और इस विषय पर आगे विचार शुरू किया गया" । ऐसा मालूम हुआ है कि उक्त चौथी योजना की अभी जांच की जा रही है । स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद की पहली दो योजनाओं में तीन दोष थे :—

(1) केन्द्र में स्थायी उपनियुक्ति की व्यवस्था से विशेषाधिकार की स्थिति बन गई ।

(2) दोनों में से किसी एक योजना में भी उस प्रकार की विशेषज्ञता की परिकल्पना नहीं की गई थी जो बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार अपेक्षित थी और दोनों योजनाओं में विदेशी मुद्रा और विमान उत्पादन जैसे भिन्न भिन्न विषयों के लिए एक ही पूल की व्यवस्था सोची गई थी ।

(3) यद्यपि एक योजना में प्रशिक्षण का उल्लेख किया गया था किन्तु प्रशिक्षण संबंधी क्रमबद्ध दृष्टिकोण तथा उसके विकास के बारे में विचार नहीं किया गया था ।

इन परिस्थितियों में सरकार के उच्चतम पदों पर नियुक्तियों की व्यवस्था में गम्भीर त्रुटियां विद्यमान हैं ।

त्रुटियां

19. सरकार के कार्यों में परिवर्तन और अत्यधिक विभिन्नता के परिणामस्वरूप उच्चतर प्रशासन में अनेक विषयों के विशेषज्ञ होने जरुरी हैं । उच्चतर स्तरों पर, नए कामों के लिए एक ऐसी क्षमता की आवश्यकता है जो रातों-रात नहीं आ सकती । वह तो केवल ऐसे विशेष प्रशिक्षण से अर्जित की जा सकती है जो मूलतः कार्यात्मक कुशलता या शैक्षणिक योग्यता पर आधारित हो । प्रशासन के प्रत्येक नए क्षेत्र में चाहे वह आर्थिक, सामाजिक, औद्योगिक, प्रौद्योगिक वैज्ञानिक या कृषि किसी से भी संबंधित हो, विशिष्ट शैक्षणिक योग्यताओं, ज्ञान और तकनीकों की आवश्यकता होती है । प्रत्येक क्षेत्र में सफ़ल प्रशासन के लिए उसके अन्तर्निहित सिद्धांतों के गहन ज्ञान और उसकी समस्याओं की जानकारी की आवश्यकता होती है । यह ज्ञान संबंधित क्षेत्र में काफ़ी समय तक अध्ययन तथा प्रशासन के अभ्यास से ही आ सकता है । कुछ मामलों में तो यह ज्ञान काफ़ी लम्बी अवधि के बाद बल्कि यों कहना चाहिए कि वस्तुतः बहुत लम्बे समय के बाद ही प्राप्त होता है, और वह एक प्रकार की वचन बद्धता — व्यावसायिक वचनबद्धता का रूप धारण कर लेता है । जैसा कि हमारे अध्ययन दल (पी) ने कहा है, "———— वर्तमान समय में आवश्यकता इस बात की है कि व्यवसायवाद का अधिक सोद्देश्य विकास किया जाए । इससे हमारा तात्पर्य यह है कि हम अब व्यावसायिक सिविल कर्मचारियों के एक बड़े वर्ग के विकास से संतुष्ट नहीं हो सकते, बल्कि हमें तो व्यावसायिक आर्थिक प्रशासक, व्यावसायिक सामाजिक प्रशासक और इसी प्रकार के अन्य प्रशासक वर्गों का विकास करना है । सफ़ल प्रशासन इस बात पर निर्भर करता है कि प्रत्येक पद पर ऐसा व्यक्ति हो जिसमें अपेक्षित शैक्षिक योग्यताएं, और क्षमता हो । वर्तमान कार्मिकों में नए कौशल और विशेषज्ञता............जिसकी आज जरूरत है.........लाने के लिए कुछ विशेष उपाय करना आवश्यक है । इसका अर्थ यह है कि सचिवालय में उच्चतरीय प्रशासन से संबंधित विभिन्न क्षेत्र-सेवाओं में विद्यमान क्षमताओं का लाभ पूरे और युक्तियुक्त ढंग से उठाना चाहिए । दूसरे, सभी स्रोतों से चुने गए कार्मिकों में नई विशेषज्ञता लाने के लिए, जहां तक आवश्यक हो, पदावधि पद्धति (टेन्योर सिस्टम) में परिवर्तन लाना होगा । इन दोनों उपायों के फलस्वरूप उच्चतर प्रशासनिक पदों पर नियुक्तियों के मामले में अब तक प्रचलित प्रणालियों में आमूल परिवर्तन करना आवश्यक होगा ।

20 तकनीकी क्षेत्र में बहुत से ऐसे पद बन गए हैं जिनके लिए विषय वस्तु की गहन क्षमता की आवश्यकता होती है । एक विविधज्ञ (Generalist) जो विशेष क्षेत्रों में विशेषज्ञता प्राप्त करता है उसे प्रशासन के उन क्षेत्रों का कुछ मूल ज्ञान अवश्य हो जाता है । फिर भी बढ़ती हुई शिल्पवैज्ञानिक बारीकियों के युग में यह पर्याप्त नहीं होगा क्योंकि विशेषीकृत और तकनीकी क्षेत्रों में बहुत से पद समुचित रूप से केवल उन विशेषज्ञों द्वारा ही भरे जा सकते हैं जिन्हें संबंधित विषय का आवश्यक ज्ञान हो । अमिश्रित विविधज्ञतावाद जिससे हम सब सुपरिचित हैं, विभिन्न क्षेत्रों मे नाकाम सिद्ध हो रहा है और उसका महत्व उत्तरोत्तर कम होता जा रहा है । सामुदायिक जीवन की समस्याओं के संबंध में विज्ञान और प्रौद्योगिकी के बढ़ते हुए प्रयोग का यह एक अपरिहार्य परिणाम है । हम एक ऐसी अवस्था तक पहुंच चुके हैं जहां बहुत से महत्वपूर्ण क्षेत्रों में प्रशासनिक निर्णयों पर इन दोनों की

गहरी छाप है। इस लिए उच्च पदों में नियुक्तियां करने की नीतियों में परिवर्तन लाने की आवश्यकता है, और उन्हें वर्तमान युग की आवश्यकताओं के अनुसार उपयुक्त बनाया जाए, क्योंकि अब उनका परम्परागत महत्व समाप्त हो चुका है। इस संबंध में एक ऐसे प्रयास की आवश्यकता है जिससे कि पदों पर उन्हीं व्यक्तियों की नियुक्तियां की जाएं जिनके पास अपेक्षित शैक्षणिक योग्यताएं हों। इसका अर्थ यह है कि मात्र विविधज्ञ को तरजीह देने के स्थान पर ऐसे लोगों को तरजीह दी जाए जिन्होंने संबंधित क्षेत्र में क्षमता प्राप्त कर ली है। जहां किसी पद के लिए विशिष्ट शैक्षणिक योग्यता की आवश्यकता हो या जहां किसी खास विशेषज्ञता का अनुभव अत्यावश्यक हो वहां उच्चतम पदों पर भी, संबंधित तकनीकी या विशेषज्ञ कार्यात्मक सेवाओं के व्यक्तियों में से नियुक्तियां करना लोक-हित में होगा। जहां ये अनिवार्य नहीं हैं और प्रशिक्षण और अनुभव से अपेक्षित विशेषज्ञता प्राप्त की जा सकती है, वहां लोकहित इसी बात में है कि क्षेत्र काफ़ी व्यापक रखा जाए और विविधज्ञ तथा विशेषज्ञ दोनों प्रकार के लोगों में से सर्वोत्तम व्यक्ति चुने जाएं। इस उद्देश्य के लिए अपनायी जाने वाली कार्यविधि की रूपरेखा हम अगले अध्याय में प्रस्तुत करेंगे।

उच्चतर प्रशासन में तकनीकी, वैज्ञानिक एवं अन्य विशेषज्ञ

21. इस प्रसंग में, तकनीकी एवं वैज्ञानिक कार्मिकों और अर्थशास्त्रियों एवं डाक्टरों और इंजीनियरों एवं अन्य शिल्पविज्ञानियों के व्यवसायों को योजनाबद्ध रूप देने के लिए भी नवीन दृष्टिकोण को अपनाने की आवश्यकता होगी। नए दृष्टिकोण का उद्देश्य चुने हुए विशेषज्ञ कार्मिक तैयार करने की योजना होना चाहिए। यद्यपि हाल के वर्षों में सचिवालय में विविध प्रकार के विशेषज्ञों को लाया गया है, तथापि वे अलग कोष्ठों में ही रहे हैं। इस समय इनका काम परियोजनाओं या कार्यक्रमों की अभिक्षमता के विषय में, पूछे जाने पर सलाह और अपना मत देना मात्र है। वर्तमान पद्धति के अनुसार, उनसे न तो यह अपेक्षा की जाती है कि वे नीति संबंधी सलाह देने या प्रबंधकीय निर्णय करने में कोई भाग लें और न ही वस्तुतः वे उनमें कोई भाग लेते हैं, यह कार्य सचिवालय का ही दायित्व समझा जाता है। प्रशासकीय अनुमोदन और व्यय की मंजूरी दोनों वास्तविक नियंत्रण के द्योतक है और ये दोनों सचिवालयी तंत्र के क्षेत्राधिकार में आते हैं। ये समय-साध्य और समय समय पर हताश कर देने वाली बातें हैं। यदि तकनीकी, वैज्ञानिक एवं अन्य विशषज्ञों को सचिवालय में उच्च प्रशासनिक एवं प्रबंधकीय पदों पर कार्य करने का पर्याप्त मात्रा में कौशल और योग्यताएं उपलब्ध नहीं हुई हैं, तो अभिक्षमता इनका केवल आंशिक कारण है, मुख्य कारण यह है कि एसे पदों पर कार्य करने का उन्हें अपने कैरियर के प्रारंभ में ही अवसर नहीं मिला और न ही उनके विकासार्थ कोई समुचित योजना बनायी गयी। चूंकि प्रस्तुत प्रसंग में, उच्च प्रशासकीय पदों पर कार्य करने के लिए तकनीकी वैज्ञानिक एवं अन्य विशेष विशेषज्ञताओं की आवश्यकता है, इसलिए इन स्त्रोतों से संबद्ध उपयुक्त कार्मिकों के मुख्यालयीय संगठन यानी सचिवालय में प्रवेश के संबंध में उपाय किए जाने चाहिये। इसलिए एक ऐसे नए दृष्टिकोण की आवश्यकता है, जिससे चुने हुए विशेषज्ञों को प्रशासकीय तंत्र का अंग बनाया जा सके और उन्हें इस योग्य बनाया जाए- कि वे और अधिक प्रत्यक्ष रूप से नीति-निर्धारण में भाग ले सकें, ताकि जिन कामों को उन्हें अपने अपने विशेष क्षेत्रों में या उच्च प्रशासन के संबद्ध क्षेत्रों में करना है उन्हें करने के लिए वे अपने आपको योग्य बना सकें।

अन्य त्रुटियां

22. एक अन्य त्रुटि, विभिन्न सेवाओं के पारिश्रमिक ढांचे में मिलती है। स्थापित उच्च सेवाओं के ऐसे वेतनमान हैं जो समय से इतने बंधे हुए हैं कि पदधारी आसानी से वेतनवृद्धि पाने के सिलसिले में पूर्णतया आश्वस्त हो जाते हैं। दीर्घकालीन वेतनमान भी विभिन्न कार्य-क्षेत्रों के यथार्थ दायित्वों को छिपा देते हैं, और इस प्रकार वेतन-पत्र की रकम को बढ़ाते-चले जाते है। इसके अतिरिक्त, इनसे न तो योग्यता को कोई मान्यता मिलती है और न ही इस प्रकार की मान्यता पर आधारित पदोन्नति के लिए पर्याप्त अवसर मिलते हैं और न ही अच्छा काम करने के लिए

सतत प्रोत्साहन/प्रशासन के विभिन्न क्षेत्रों में अनावश्यक रूप से विविध वेतनमान भी पाए जाते हैं जो सेवा के विभिन्न वर्गों में अति असमान व्यावसायिक प्रतिमानों को जन्म देते हैं। अत्यधिक अनुकूल वेतनमान भा० प्र० से० और भा० वि० से० में मिलते हैं, जिनसे उन्नति के लिए प्राथमिकता के भाव उत्पन्न होते हैं। विकास और अत्यधिक बढ़े हुए सरकारी क्रियाकलापों के कारण सभी संवर्गों में दायित्व के विभिन्न स्तर पैदा हो गए हैं। इसलिए अब यह आवश्यक हो गया है कि वेतन संरचना को युक्तियुक्त बनाया जाए और प्रशासन के सभी क्षेत्रों में इसकी आधारशिला मान्य स्तरों पर रखी जाए। चूंकि उच्च प्रशासन को अपने पदों की पूर्ति अब विविध स्रोतों से करनी है, इसलिए कार्मिकों के संवर्गों से बाहर के पदों की पूर्ति और दायित्व के निर्वाहार्थ वेतनमानों में विद्यमान असमानता इनका वरण करने में कठिनाइयां पैदा करेगी और वर्तमान विभिन्न वेतनमानों में कुछ सापेक्ष एकरूपता लाना जरूरी है।

23. भर्ती की पद्धतियों से एक और त्रुटि पैदा होती है। भर्ती संबंधी जो नीतियां इस समय प्रचलित हैं, वे प्रशासन को अधिकांशतः इस बात के लिए बाध्य कर देती है कि वह, अपने मध्य एवं उच्च स्तरों पर प्रथम श्रेणी सेवाओं (अखिल भारतीय एवं केन्द्रीय) के लिए खुली प्रतियोगिता से भर्ती किए, 20 से 25 वर्ष के बीच की आयु के स्त्री और पुरुषों से काम ले। यद्यपि निम्न श्रेणियों से इन सेवाओं में पदोन्नति करने की व्यवस्था है तथापि वह पर्याप्त नहीं है और यह निम्नश्रेणियों में उपलब्ध प्रतिभा को पूर्ण मान्यता प्रदान नहीं करती। इस प्रकार की प्रतिबंधक नीतियों के कारण इन निम्न श्रेणियों में जो उदासीनता उत्पन्न हो जाती हैं, वह एक ऐसी बात है जिसकी सेवा के क्षेत्र में कोई गुंजाइश नहीं है। हमारी वर्तमान सामाजिक स्थितियों में और एक ऐसे समय जब उपयुक्त रोज़गार के अवसरों की तुलना में उच्च शिक्षा प्राप्त लोग कहीं अधिक संख्या में निकल रहे हैं, तब बहुत से व्यक्तियों को निम्न श्रेणियों में भर्ती होकर संतोष कर लेना पड़ता है और वे लोग कम प्रतिभा के अपार समूह में लुप्त हो जाते हैं। सिविल सेवा के वर्तमान कार्यभार को ध्यान में रखते हुए यह कहा जा सकता है कि यदि निम्न ओहदों के सुयोग्य व्यक्तियों को बेहतर प्रोत्साहन दिए जाएं तो सिविल सेवा के कार्यपालन में अत्यधिक सुधार होगा। यह जरूरी हो गया है कि ऐसी आवश्यक स्थितियां एवं पर्याप्त अवसर पैदा किए जाएं जिनसे निम्न ओहदे का कोई भी समर्थ एवं प्रतिभाशाली व्यक्ति शीघ्रता से इतनी ऊंचाई पर पहुंच सके, जितना कि उसे अपने सामर्थ्य और कार्य के आधार पार पहुंचना चाहिए।

वरिष्ठ प्रबंधक वर्ग

24. अध्ययन दल (डी) ने केन्द्रीय सरकार के संयुक्त सचिवों और उनसे ऊपर के स्तर के वरिष्ठ प्रबंधकों के वरण, विकास और तैनाती की प्रचलित पद्धति में पायी जानेवाली त्रुटियों का उल्लेख किया है ;

(क) केवल वरिष्ठता का अनुसरण जो कार्य की कोटि की दृष्टि से हानिकर सिद्ध हुआ है ; और

(ख) तकनीकी, वैज्ञानिक और अन्य विशेषीकृत स्रोतों का सिमीत प्रयोग जिसका फल यह होता है कि इन स्रोतों में सक्षमता विकसित नहीं हो पाती जिसकी, आजकल वरिष्ठ स्तरों में आवश्यकता है।

मौजूदा वातावरण में सरकार के नीति निर्धारक स्तरों पर विभिन्न स्रोतों—विविधज्ञ और विशेषज्ञ, तकनीकी एवं वैज्ञानिक—सभी से लाभ उठाना आवश्यक है, क्योंकि नीति-निर्धारण में आज, विचारणा और अनुभव के विविध दृष्टिकोणों का योगदान होना अनिवार्य है।

25. ऊपर जो कुछ कहा गया है उसे ध्यान में रखते हुए, हमारा यह मत है कि वर्तमान कार्मिक तंत्र में सुधार की आवश्यकता है, और इस सुधार के निमित्त निम्न विधियां अपनानी होंगी :–

(i) उपयुक्त योग्यताओं और सामर्थ्य वाले लोगों से नीती-परामर्श के पदों को भरने के लिए एक युक्तियुक्त प्रणाली के अपनाने की आवश्यकता है । इसका यह अर्थ होगा कि सचिवालय के कार्य के लिए विविध सेवाओं का पूरा-पूरा लाभ उठाया जाएगा और मुख्यालय के कार्मिकों में अपेक्षित विशेषीकरण के निर्माण के लिए विशेष उपाय भी करने होंगे ।

(ii) वरिष्ठ प्रबंधक वर्ग का चुनाव सभी संगत स्रोतों–विविध एवं विशेषज्ञ–से करना होगा और इसके लिए, सभी संवर्गों में प्रतिभा का पता लगाकर उसका विकास करना होगा विशेषकर उन संवर्गों के कर्मचारियों का जिनका उच्च प्रशासन में पर्याप्त सीमा तक प्रवेश नहीं हो पाया है ।

(iii) एक युक्तियुक्त वेतन संरचना के अपनाए जाने की आवश्यकता है, जिससे प्रत्येक कार्यक्षेत्र में वहन किए जाने वाले वास्तविक दायित्व प्रतिबिंबित हो सकें ।

(iv) समस्त कार्मिक-तंत्र में मनोबल को बढ़ाने के लिए यह जरूरी है कि निम्न ओहदों के प्रतिभाशाली व्यक्तियों के लिए सामर्थ्य और निष्पादन के आधार पर, सिविल सेवा के उच्च पदों तक पहुंचने के लिए आज जो क्षेत्र उपलब्ध है, उससे कहीं अधिक व्यापक क्षेत्र बनाए जाएं ।

26. आगामी अध्यायों में उपर्युक्त दोषों को दूर करने और उनके साथ साथ विकासशील समाज के लोकतंत्रीय ढांचे के भीतर रहते हुए प्रशासन की चुनौतीपूर्ण अपेक्षाओं से निपटने के लिए हम सिफारिश करेंगे । हम जो सुझाव देंगे उनका संबंध मुख्यतः केन्द्रीय प्रशासन से होगा । जहां तक राज्यों का संबंध है, हम जिन सिद्धांतों की स्थापना करना चाहते हैं उनमें समुचित परिवर्तन करके उन्हें राज्य के प्रशासन पर भी लागू किया जा सकता है । इनका हमारी राज्य स्तरीय प्रशासन की रिपोर्ट में विस्तार से उल्लेख किया जाएगा ।

तीसरा अध्याय

सुधार की रूपरेखा : विशेषीकरण की आवश्यकता उद्देश्य

इन प्रस्तावों का उद्देश्य सिविल सेवा के अन्तर्गत कैरियरों को प्रणाली बद्ध करके सिविल सेवा के मानवीय साधनों के प्रयोग को अत्यन्त प्रभावशाली बनाना है जिससे वर्तमान सरकारी काम के लिए जिस कौशल एवं सामर्थ्य की आवश्यकता है, उसे पैदा किया जा सके और सेवाओं की दक्षता एवं मनोबल को उच्च स्तर पर बनाए रखा जा सके; जिससे वह पर्याप्त मात्रा में बदलती परिस्थितियों के अनुरूप बनाया जा सके; और इसे एक ऐसा कैरियर बनाया जा सके जो प्रतिभाशाली व्यक्तियों के लिये खुला हो। कार्मिक प्रशासन के संबंधित तीनों अध्ययन दल और भारत सरकार का तंत्र और उसकी कार्य विधियों से संबंधित दल एकमत है कि भावी प्रशासन को उत्तरोत्तर विशेषणीकरण की ओर अग्रेसर होना है और कार्मिक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण ध्येय यह होना चाहिये कि अपेक्षित विशेषताएं पैदा कर उनका पोषण किया जाये। वे इस बात में भी एकमत है की वरिष्ठ प्रबंधक वर्ग के द्वार सिविल सेवा के सभी क्षेत्रों के लिये खुले रहने चाहिए और प्रशासन को अपने उच्चतम स्तर के पदों के लिए विविध स्रोतों से उत्कृष्टतम व्यक्ति चुनने का यथार्थ प्रयास करना चाहिये। इसी बात को आधार मानकर हम अपनी सुधार योजना प्रस्तुत करते हैं।

2. अध्ययन दल (पी) और अध्ययन दल (एन) दोनों ने विद्यमान कार्मिक ढांचे की छानबीन की है। अध्ययन दल (पी) का यह मत है कि किसी अधिक्रम में विविध-स्तरों पर विशेष कार्यों के लिए भर्ती किए गए, प्रशिक्षित और तैनात कार्मिकों के समूहों का प्रतिनिधित्व करने वाली अनेक संवर्गित सेवाओं से बनी सिविल सेवा का वर्तमान संगठन अवश्य ही अच्छा है। इसने सिफारिश की है कि जहां कहीं विशेष ज्ञान और संबंधित कौशल की अपेक्षा रखने वाले पदों की संख्या काफी हो, वहां नई सेवाओं का गठन किया जाना चाहिए। इसके विपरित, अध्ययन दल (एन) ने सिविल सेवा से संबंधित पदों के कर्तव्यों एवं दायित्वों को निश्चित करने और उन्हें उचित ज्ञान, योग्यताओं और अनुभव वाले कार्मिकों से भरने की आवश्यकता पर बल दिया है। इसने यह मत व्यक्त किया है कि सिविल सेवा के सभी पदों के वर्गीकरण की ऐसी योजना को वर्तमान सेवा के सारे ढांचे पर लागू किया जा सकता है।

3. हमारा यह मत है कि वर्तमान कार्मिक तंत्र ऐसा नहीं जो युक्तियुक्त हो और प्रशासन एवं जनता के अधिकतम लाभ के लिये सिविल सेवा के भीतर मानवीय साधनों का अभिष्टतम उपयोग कर सके। इसे निम्नलिखित तरीकों से संभव बनाया जा सकता है :—

(क) प्रत्येक सेवा के उस कार्य-क्षेत्र के प्रति युक्तियुक्त दृष्टिकोण अपनाकर जिसमें यह तर्क सिद्ध आधार पर और प्रभावशाली ढंग से कार्य कर सके; और

(ख) उस क्षेत्र को व्यापक बनाकर जिसमें सभी सेवाओं को अपना योगदान करने का समान अवसर उपलब्ध हो। ऐसा करने में किसी सेवा विशेष के ऐसे पदों के संबंध में कोई विशेषाधिकृत स्थान प्रदान नहीं किए जाने चाहिए जिन्हें आवश्यकता पड़ने पर प्रशिक्षण और/या अनुभव प्राप्त कर लेने के बाद भलीभांति भरा जा सकता हो।

हमारे मतानुसार, प्रशासन में आज जो बुराइयां पायी जाती है उनमें से कतिपय को यह दृष्टिकोण अपनाकर, दूर किया जा सकेगा।

4. अखिल भारतीय सेवाएं जड़ पकड़ चुकी है। अखिल भारतीय सेवाओं में निहित संकल्पनाएं ठीक हैं यथा सामान्य भर्ती जिसका उद्देश्य सभी राज्यों में प्रशासन के एक समान मानकों को सुनिश्चत करना है और केन्द्र में उच्च प्रशासन के लिय देश के विभिन्न भागों में उपलब्ध अनुभव प्राप्त करना है। केन्द्र और राज्यों में प्रशासन के विभिन्न क्षेत्रों में और अधिक अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना करने के बारे में विचार किया जा रहा है। हम इस बात पर बल देंगे कि इनकी शीघ्र ही स्थापना हो। निस्संदेह, यह बात स्पष्ट है कि इस प्रकार की अखिल भारतीय सवाएं तभी प्रभावी ढ़ंग से कार्य कर पाएंगी जब केन्द्र और राज्यों के परस्पर संबंध दृढ़ और मैत्रीपूर्ण आ ार पर बने रहे। हमें इस बात में कोई संदेह नहीं कि भविष्य में भी ये सेवाएं आकर्षक बनी रहेंगी और विविध स्तरों के विभिन्न पदों को भरने के लिए उत्कृष्टतम (प्रतिभा) प्रदान करती रहेंगी। तथापि, हमें आशा है कि जब विभिन्न सेवाएं इसे प्रतियोगिता की भावना से करेंगी तब गुणावगुणों के आधार पर उनमे से सर्वोत्कृष्ट को चुनना संभव हो सकेगा और यदि किसी सेवा को प्राथमिकता मिल जाती है तो वह उसे गुणों के आधार पर ही मिलेगी, वेतनमान और अन्य किसी वाह्य विचार के आधार पर नहीं।

5. इसी प्रकार, केन्द्र द्वारा सीधे किए जा रहे कार्यकलापों के विस्तार के साथ-साथ बहुत से प्रथम श्रेणी के पदों की स्थापना की गई है। जहां कहीं किसी विशष ान क्षेत्र में इन पदों की संख्या काफी हो, वहां हम ऐसे पदों के लिए भी नियमित सेवाएँ गठित करने की सिफारिश करेंगे।

6. फिर भी, ऐसी अखिल भारतीय या केन्द्रीय सेवाओं की स्थापना करते समय कर्मकारी पहलू को भी पूर्णतया ध्यान में रखना चाहिये। किसी सेवा विशेष के लिए पदों का आरक्षण उसी स्थिति में होना चाहिये जब उसके सदस्यों की अर्हताएँ, प्रशिक्षण एवं अनुभव उन्हें इन पदों को भरने के लिये विशेष रूप से अर्हता प्राप्त बनाते हों, लेकिन अन्य पदों के संबंध में इनके साथ साथ अन्य सेवाओं के सदस्य भी बराबर पात्र होने चाहिये। ऐसा करने में अन्य सेवाओं से भी आशा की जा सकती है कि, व यदि आवश्यक हो तो प्रशिक्षण और या कार्य अनुभव प्राप्त कर लेने के बाद, इन पदों पर उतने ही बढ़ियां ढ़ग से कार्य कर सकेंगे। विभिन्न सेवाओं के अर्हताप्राप्त सदस्यों में से चुनाव करने की ऐसो कार्यविधि निश्चित की जानी चाहिए जिसमें प्रतिभा की खोज और सभी पदों के लिए उत्कृष्ठ कार्मिक प्राप्त करने की व्यवस्था हो। इस आधार पर, हम सुधार की योजना प्रस्तुत करते हैं।

7. उच्च सेवाओं के पदों को स्थूल रूप से दो वर्गों में बांटा जा सकता है, यथा :—

(i) क्षेत्रीय पद (ii) मुख्यालयीय पद ।

क्षेत्रीय पदोंपर विभिन्न सेवाओं के सदस्य तैनात हैं जिन्हें हम "कार्यात्मक" (फंक्शनल) सेवाओं की संज्ञा दे सकते हैं। हम "कार्यात्मक सेवा" पद की परिभाषा में न केवल उन "सेवाओं" को शामिल करते है जिन्हें वह तकनीकी कार्य करना होता है जिसके लिए प्रवेश-पूर्व व्यवसायिक शिक्षा आवश्यक होती है (यानी विविध इंजीनियरी सेवाएं), अपितु वे सेवाएं भी इसमें शामिल हैं जो प्रशासन विशेष के कार्यक्षेत्र में प्रवेश करने के पश्चात् विशेषज्ञता प्राप्त कर लेती है (जैसे लेखा, आयकर) और जिनके लिए विशेष स्तर की शैक्षणिक अर्हता के अतिरिक्त और कोई प्रवेश-पूर्व व्यवसायिक शिक्षा नियत नहीं की गई है। सरकार को अधिकांश संगठित सेवाएं उपर्युक्त अर्थ में पहले ही " कार्यात्मक " हैं। मुख्य अपवाद भा० प्र० से० है जिसके सदस्य अपना कैरियर जिलों

से आरंभ करते हैं, लेकिन शीघ्र ही वहां से बदलकर वे विभिन्न कार्यात्मक क्षेत्रों से संबंधित विविध पदों पर कार्य करने के लिए तैनात किये जाते हैं। इस सेवा का ढांचा ऐसा है जो सामान्य उद्देश्य की पूर्ती के लिये हो ; और इस समय इसके सदस्यों को राज्यों, क्षेत्रिय कार्यालयों एवं मुख्यालयीय संगठन के विविध-कार्यात्मक क्षेत्रों के उच्च पदों पर काम करना होता है। इस सेवा का गठन स्वतंत्रतापूर्व युग की ठीक भारतीय सिविल सेवा के ढांचे पर किया गया है। आधुनिक प्रशासन के अधिकाधिक जटिल और विविध कार्यों को ध्यान में रखते हुए, एक सामान्य उद्देश्यपूर्ति के लिए स्थापित सेवा का कार्य क्षेत्र और उसकी उपयोगिता सीमित होगी। फिर भी ऐसे कार्यात्मक क्षत्रों में जहां संगठित सेवाओं का अभाव है और जिन्हें केवल कुछ विशेषीकृत प्रशिक्षण और अनुभव की आवश्यकता होती है और जिनके लिए उपयुक्त व्यवस्था की जा सकती है, यह सेवा विविध पदों के लिए लाभ दायक और अच्छी सामग्री प्रदान कर सकती हैं।

8. प्रत्येक कार्य महत्वपूर्ण हो गया है और उनके लिए ऐसे विशेष रूप में प्रशिक्षित और समर्थ कार्मिकों की आवश्यकता होती है जो, सामान्यता अपने कैरियर के अधिकांश भाग में, किसी एक ही कार्यक्षेत्र में रहें और उसी में विशेषज्ञता प्राप्त करें। दूसरे शब्दों में, इन कार्यात्मक क्षेत्रों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सुसंगठित सेवाओं का विकास करना होगा। यदि विभिन्न कार्यात्मक क्षेत्रों के उच्च पदों को एक ही सेवा के अन्तर्गत संवर्गित किया गया., जैसे कि राज्यों में भा० रा० से० के संबंध में हुआ है, तो सभी आवश्यक कार्यों के प्रति अर्हता-प्राप्त और सक्षम व्यक्ति आकृष्ट न होंगे और, फलतः प्रशासन के उभरते क्षेत्रों में सुगठित सेवाओं के विकास में बाधा पड़ जाएगी । इसलिए, परिवर्तनशील संदर्भ में, भा० प्र० से० के गठन और भूमिका में अंतर्निहित पुरानी धारणा में पुनः सभंजन की अपेक्षा है। हम सिफारिश करेंगे कि भारतीय प्रशासन सेवा के लिए सुस्पष्ट कार्यात्मक क्षेत्र की स्थापना की जाए। इसमें भू-राजस्व प्रशासन, मजिस्ट्रेट के कार्य और राज्यों में ऐसे क्षेत्रों का नियामक कार्य शामिल हो सकता है जिनका कार्य अन्य कार्यात्मक सेवाओं के अधिकारी न कर रहा हों।

9. भारतीय प्रशासन सेवा के इस कार्यात्मक क्षेत्र में अनेक पद आएंगे। ऐसे पदों के उदाहरणों में उप-कलक्टर, कलक्टर, सिविल पूर्ति के निदेशक, राजस्व सचिव, गृह-सचिव नगर-पालिका आयुक्त, प्रभागीय आयुक्त राजस्व मंडल के निदेशक, इत्यादि और राज्य सचिवालयो में इन कार्यों से संबंधित पद आ जायेंगे। फिर भी मछली उद्योग, कृषि उद्योगों के निदेशकों, सहकारी समितियों का रजिस्ट्रार, इत्यादि जैसे अन्य पदों और सचिवालयों में उन संबंधित पदों को, जिनके लिए अन्य संवर्ग अर्हक हो, राज्यों में भा० प्र० से० के कार्यात्मक क्षेत्र में रखने की आवश्यकता नहीं। इन बाद वाले पदों में राज्यों में तैनात अखिल भारतीय सेवा के अधिकारियों समेत सभी संगत कार्यात्मक सेवाओं के अधिकतम उपयुक्त कार्मिकों से भर्ती की जानी चाहिए।

सिफारिश :

हम सिफारिश करते हैं कि :—

(1) चूंकि सरकार के कार्यों को बहुत सारे विभागों में बांटा जा चुका है इसलिए जहां कहीं किसी कार्य विशेष में संबंधित पदो की संख्या पर्याप्त हो वहां इन पदों के संगठित सेवाओं के रूप में नियमित प्रकार से समूह बना देने चाहिए।

(2) भारतीय प्रशासन सेवा का कार्यात्मक क्षेत्र निश्चित करना आवश्यक है। इसमें भू-राजस्व प्रशासन, मजिस्ट्रेट के कार्य, और राज्य के क्षेत्रों के ऐसे कार्यों से भिन्न नियामक कार्य शामिल किए जा सकते हैं, जिनकी देखभाल कार्यात्मक सेवाओं द्वारा की जा रही है।

"कार्यात्मक" पदों और "कार्यात्मक" क्षेत्रों से बाहर के पदों में अन्तर।

कार्यात्मक पद

10. किसी कार्यात्मक क्षेत्र विशेष के पदों को कार्यात्मक पदों की संज्ञा दी जा सकती है। इन सभी पदों पर यदि कोई तदनुरूप कार्यात्मक सेवा हो तो उसके सदस्यों या तदनुरूप कार्य में लगे अधिकारी लगाने चाहिएं, भले ही ये किसी सेवा में संवर्गित न हों। ऐसे पद क्षेत्रीय कार्यालयों और मुख्यालय तथा सचिवालय में हो सकते हैं। ये पद अवर श्रेणी I पदों से लेकर सरकार के सचिव तक के सभी स्तरों के हो सकते हैं।

11. इन पदों पर आसीन होने की अनिवार्य शर्त है संबंधित विशिष्ट कार्य का गहन ज्ञान होना। ऐसे "कार्यात्मक" पदों की श्रृंखला के निम्न लिखित उदाहरण हो सकते हैं :—

(1) आयकर अधिकारी, आयकर आयुक्त, प्रत्यक्ष कर बोर्ड के सदस्य ;

(2) जिला यांत्रिक इंजीनियर मुख्य यांत्रिक इंजीनीयर और रेलवे बोर्ड का (यांत्रिक) सदस्य; और

(3) कलक्टर, प्रभागीय आयुक्त और राज्यों में राजस्व मंडल के सदस्य/उदाहरणों के इन तीनों सेटों में से प्रत्येक सेट, पदों के उस समूह को दर्शाता है जिसमें-एक विशिष्ट कार्य का ज्ञान होना ही प्रमुख अपेक्षा है।

12. मुख्यालय संगठन यानी सचिवालय में सरकार की बढ़ती हुई विकास संबंधी कार्य-वाहियों के फलस्वरूप हाल के वर्षों में बहुत से ऐसे पदों की स्थापना हुई है। इनमें से अनेक पदों को विशिष्ट कार्यों से संबंधित किया जा सकता है और सचिवालय में ये विविध स्तरों पर हो सकते हैं। ऐसे पदों को तदनुरूप कार्यात्मक सेवाओं या इंजीनियरों, वैज्ञानिकों, डाक्टरों और अर्थ शास्त्रियों जैसे उन व्यावसायिक व्यक्तियों द्वारा भी भरा जाना चाहिए जिनमें विषय की दृष्टि से आवश्यक योग्यता है। प्रत्येक कार्यात्मक क्षेत्र में क्रमिक रूप से उच्च स्तरों पर पदों का प्रबंधकीय कलेवर धीरे धीरे बढ़ता चला जाता है, लेकिन विषय का ज्ञान अत्यावश्यक बना रहता है। प्रत्येक "कार्यात्मक" क्षेत्र में मध्य और उच्चतर स्तरों को भरने के लिए सुनिश्चित योजनाएं होना चाहिए।

सिफारिश :

हम सिफारिश करते हैं कि :—

(1) किसी एक कार्यात्मक क्षेत्र के सभी पदों को भले ही वे पद क्षेत्रीय हों या मुख्यालय अथवा सचिवालय में, संबंधित कार्यात्मक सेवाओं के सदस्यों, या सेवा विशेष में संवर्गित न किए गए कार्यात्मक अधिकारियों से भरा जाना चाहिए।

(2) प्रत्येक कार्यात्मक क्षेत्र में मध्य और उच्च स्तरों को भरने के लिए स्पष्ट रूप से बनायी गयी योजनाएं होना चाहिएँ।

कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर के पद

13. कार्यात्मक सेवाओं के क्षेत्र के बाहर बहुत से ऐसे पद हैं जिन्हें भरने के लिए कोई भी अकेली कार्यात्मक सेवा अनन्य रूप से अर्हताप्राप्त नहीं है, यद्यपि इन्हें भरने के लिए कार्यात्मक क्षेत्र में अपने दायित्वों का सफलता पूर्वक निर्वाह करते हुए प्राप्त और उपयुक्त प्रशिक्षण द्वारा अनुपूर्त अनुभव की पूर्वापेक्षा है। केन्द्रीय सरकार में ऐसे पदों के उदाहरण कार्मिकों या कार्यक्रमों के प्रबंध या वित्तीय व्यवस्था के संबंध में कार्य कर रहे उपसचिवों के पदों में मिलते हैं। "क्षेत्र" में ऐसे पद का उदाहरण जिला विकास अधिकारी या जिला परिषद के मुख्य कार्यपालक अधिकारी हैं।

केंद्रीय सरकार के मुख्यालय संगठन के पदों को भरना

उपर्युक्त विचारों को ध्यान में रखते हुए, हम सचिवालय और संलग्न कार्यालयों में कार्यात्मिक क्षेत्रों और उनसे बाहर के उच्च पदों को भरने के संबंध में नीचे एक योजना प्रस्तुत करते हैं। योजना के प्रथम भाग का संबंध केन्द्रीय सचिवालय में अवर सचिव और उपसचिव के तदनुरूप स्तर के पदों से है। दूसरे भाग का संबंध संयुक्त सचिव और उससे ऊपर के स्तर के पदों से है।

योजना का प्रथम भाग

14. सचिवालय में अवर सचिवों और उपसचिवों के सभी पदों और सम्बद्ध कार्यालयों में भिन्न पदनाम वाले बराबर के पदों की जांच करके उन्हें (i) कार्यात्मिक क्षेत्र या (ii) कार्यात्मिक क्षेत्रों से बाहर के पदों में वर्गीकृत किया जाना चाहिए। प्रत्येक पद के लिए अपेक्षित ज्ञान, अनुभव और सामर्थ्य को ध्यान में रखकर ऐसा वर्गीकरण करना होगा।

कार्यात्मिक क्षेत्र

15. पहली किस्म के पदों के लिए, चाहे वे सचिवालयीय अधिक्रम में हों चाहे जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है सम्बद्ध कार्यालयों में—महत्वपूर्ण अपेक्षा, संबंधित कार्य या विशेषज्ञता के ज्ञान की है। इसलिए इन पदों को प्रथम श्रेणी सेवाओं के मुख्य कार्यों का विस्तार समझा जा सकता है।

कार्यात्मक क्षेत्र में अवर सचिव या उसका तुल्य

16. अवर सचिव या उससे तुल्य स्तर के ऐसे पदों को तदनुरूप प्रथम श्रेणी सेवाओं या प्रथम श्रेणी के अन्य उन अधिकारियों से भरा जाना चाहिए जिनके पास इन पदों के लिए आवश्यक योग्यताएं हों। कार्यात्मिक क्षेत्र के भीतर अवर सचिव के पदों या उनके तुल्य स्तर के पदों के भरने के लिए केन्द्र और राज्यों, दोनों के वरिष्ठ द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों को नियुक्त किया जा सकता है। इन पदों को सामान्यतः तीन साल की पदा-वधि के आधार पर भरा जाना चाहिए, जैसा कि इस समय किया जा रहा है ? इन पदों पर इन अधिकारियों को इसकी अपेक्षा अधिक अवधि तक तैनात रखना वांछनीय न होगा क्योंकि सचिवालय में इन अधिकारियों की उपयोगिता विशिष्ट क्षेत्रीय अनुभव पर निर्भर होती है। इस अनुभव का समय समय पर नवीनीकरण होना आवश्यक है।

कार्यात्मक क्षेत्र में उप सचिव या उसका तुल्य

17. कार्यात्मिक क्षेत्र में उपसचिवों के वर्ग के लिए वैसी ही व्यवस्था होनी चाहिए जैसी व्यवस्था की रूपरेखा अवर सचिवों के लिए ऊपर सुझायी गयी है। इन पदों को तदनुरूप (अखिल भारतीय, केन्द्रीय और राज्य की) प्रथम श्रेणी की सेवाओं के उन अधिकारियों से भरा जिनकी कम से कम 10 वर्ष की सेवा हो चुकी है आज की भांति सामान्यतः चार साल की पदावधि के आधार पर भरा जाना चाहिए। इन पदों पर विशेषज्ञों की तैनाती पर भी विचार किया जाना चाहिए।

"कार्यात्मक" पदों के उदाहरण राजनैतिक और पुलिस के विषयों या आसूचना कार्य से संबंधित गृहमंत्रालय में उपसचिवों के पद होंगे जिन्हें भा० प्र० से०/भा० पु० से० के स्रोतों से भरा जा सकता है या रेल बोर्ड, केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड या डाक तार बोर्ड के पद होंगे जिन्हें संबंधित विभागों की तदनुरूप क्षेत्रीय सेवाओं और विशेषज्ञों से भरा जा सकता है। इसी प्रकार (क) खाद्य और कृषि मंत्रालय में पद होंगे जिन्हें भा० प्र० से० के अधिकारियों और कृषि विशेषज्ञों से भरा जा सकता है, (ख) सिंचाई और बिजली

मंत्रालय में पद होंगे जिन्हें इंजीनियरों से भरा जा सकता है, (ग) औद्योगिक विकास मंत्रालय में पद होंगे जिन्हें विभिन्न प्रकार के विशयज्ञों से भरा जा सकता है और इसी प्रकार अन्य पदों को भरा जा सकता है। प्रत्येक कार्यात्मक पद को जांच करके उसे उपयुक्त सेवा या स्रोत में आवंटित कर देना चाहिए। अन्य पदों को, जिन्हें पदधारी के केवल पहले के कार्यात्मक अनुभव के आधार पर नहीं भरा जा सकता, आगे बताए ढंग से भरा जाना चाहिए।

सिफारिश :

हम सिफारिश करते है कि :—

(1) सचिवालय और सम्बद्ध कार्यालयों में अवर सचिव या एक उपसचिव के (या उनके तुल्य के) पदों को जांच करके उन्हें (i) कार्यात्मक (ii) कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर, के पदों में वर्गीकृत करना चाहिए।

(2) अवर सचिव और उसके तुल्य के पदों को तदनुरूप कार्यात्मक प्रथम श्रेणी सेवाओं के अधिकारियों से भरा जाना चाहिए। केन्द्र और राज्य में कार्यात्मक क्षेत्र के वरिष्ठ द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों से भी इन सभी पदो को भरा जा सकता है। इन्हें सामान्यतः तीन साल की पदावधि के आधार पर नियुक्त किया जाना चाहिए।

(3) उपसचिव और उसके तुल्य के पदों को तदनुरूप (अखिल भारतीय, केन्द्रीय और राज्य की) कार्यात्मक प्रथम श्रेणी सेवा के अधिकारियों से सामान्यतः चार साल की पदावधि के आधार पर भरा जाना चाहिए।

कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर के पद

18. उपर्युक्त वर्णन के अनुसार जिन क्षेत्रों को कार्यात्मक नहीं माना जा सकता उनमें अखिल भारतीय या केन्द्रीय प्रथम श्रेणी सेवाओ के 6 से 7 वर्ष के अनुभव वाले अधिकारियों को अवर सचिवों या उनके तुल्यों के रूप में नियुक्त करने की वर्तमान प्रथा को बंद कर देना चाहिए। हम अनुभव करते हैं कि इन अधिकारियों को उनके कैरियर के प्रारम्भिक वर्षों में ही उन क्षेत्रों में काम पर लगाना वांछनीय नहीं हैं जिनका उनके कार्यों से बिल्कुल कोई संबंध नहीं है। इससे उनके अपने विशिष्ट क्षेत्रों में व्यावसायिक योग्यता के विकास में बाधा पड़ती है। अवर सचिवों के उन सभी पदों को जो किसी कार्यात्मक क्षेत्र में न आते हों, केन्द्रीय सचिवालय और सम्बद्ध कार्यालयों में अनुभाग अधिकारियों के स्तर से पदोन्नत किए अधिकारियों से भरा जाना चाहिए।

सिफारिश :

हम सिफारिश करते हैं :

कि अवर सचिव के जो पद किसी कार्यात्मक क्षेत्र में न आते हों उन्हें अखिल भारतीय और केन्द्रीय प्रथम श्रेणी सेवाओं के अधिकारियों से न भरकर संबंधित सचिवालय और सम्बद्ध कार्यालय के कार्मिकों की पदोन्नति कर भरना चाहिए।

19. इस बात के साथ ही हम सचिवालय में उपसचिव और उसके तुल्य के उन पदों के भरने के प्रश्न पर आ जाते हैं जिन्हें किसी विशिष्ट सेवा के सदस्यों से भरने की आवश्यकता नहीं हैं। ये पद सभी कार्यात्मक सेवाओं से तथा उन अधिकारियों से चुने गये व्यक्तियों से भरे जाने होते हैं जो किसी कार्यात्मक सेवा के न हों। फिर भी उपसचिव के

ऐसे पदों पर नियुक्त किये जाने से पूर्व चुने गये व्यक्तियों को अनेक ऐसी विशेषज्ञताओं में से किसी एक में प्रशिक्षण पाठ्यक्रम पूरा करना होगा जिनमें सचिवालय के कार्य को श्रेणी बद्ध किया जा सकता है। सिविल सेवा को जिन मोटे व्यावसायिक समूहों में बांटा जाना चाहिएं उन पर विचार करते समय अध्ययन दल (पी) ने ऐसे आठ समूहों का उल्लेख किया है। ये हैं कार्मिक और जन-शक्ति, आर्थिक प्रशासन और योजना, वित्तीय प्रशासन, कृषि प्रशासन, औद्योगिक प्रशासन, सामाजिक एवं शिक्षा प्रशासन, आंतरिक सुरक्षा और रक्षा और सामान्य प्रशासन। अध्ययन दल (डी) ने विशेष रूप से मुख्यालय के कार्मिकों पर विचार करते हुए दस विशेषज्ञताओं का उल्लेख किया है जिनमें से तीन मूल विशेषज्ञताएं हैं यथा उद्योग, कृषि और सामाजिक सेवाएं और सात अमला संबंधी विशेषज्ञताएं है यथा कार्मिक प्रबंध, वित्तीय प्रबंध, योजना, संगठन और पद्धति, आर्थिक विश्लेषण, सांख्यिकी और जन संपर्क। हम यह वांछनीय नहीं समझते कि विशेषज्ञताओं की संख्या को आठ से अधिक बढाया जाए, क्योंकि इन विशेषज्ञताओं की संख्या अत्यधिक हो जाने से कार्मिकों की तैनाती में अनम्यता का तत्व उत्पन्न हो जाएगा और गतिशिलता का क्षेत्र अत्यंत संकीर्ण हो जाएगा। इसलिए, हम विशषज्ञताओं के क्षेत्र को निम्न आठ विशेषज्ञताओं तक सीमित रखने के पक्ष में हैं:

(क) आर्थिक प्रशासन

(ख) औद्योगिक प्रशासन

(ग) कृषि और ग्राम विकास प्रशासन

(घ) सामाजिक और शिक्षा प्रशासन

(ङ) कार्मिक प्रशासन

(च) वित्तीय प्रशासन

(छ) रक्षा प्रशासन और आंतरिक सुरक्षा

(ज) योजना तैयार करना।

20. (छ) विशेषज्ञता में उल्लिखित आंतरिक सुरक्षा में उसके केवल कुछ पहलू शामिल होंगे, जिनका देश की रक्षा से गहरा संबंध है, यथा आसूचना (इन्टेलिजेंन्स), और सामान्य विधि एवं व्यवस्था से यह भिन्न है।

21. जहां तक विशेषज्ञता (ज) का संबंध है, हमने जिन विशेषज्ञताओं का उल्लेख किया है, उनमें प्रवेश पाने वाले सभी व्यक्तियों को, उनके प्रशिक्षण के दौरान योजना विषय की सामान्य संकल्पनाओं की जानकारी करानी होगी। लेकिन मध्य और प्रवर स्तर के चुने हुए अधिकारी-समूह को योजनाएं बनाने और निष्पादन के मूल्यांकन का काम गहन अध्ययन के लिए अपने हाथ में लेना होगा। इन्हीं कारणों को ध्यान में रखते हुए हमने योजना बनाने को एक अलग विशेषज्ञता के रूप में लिया है।

22. इन विशेषज्ञताओं के लिए कार्मिकों को सभी स्रोतों से लेना होगा और प्रशासन को इस अवस्था में, सभी क्षेत्रों से उन लोगों के लेने का प्रयास करना चाहिए जिन्होंने अपने कैरियर के प्रारम्भिक भाग में प्रबंधकीय क्षमताओं का परिचय दिया हो। चूंकि ऐसी क्षमताओं वाले व्यक्ति सभी सेवाओं में निकल सकते हैं, इसलिए इनका चुनाव इन सभी सेवाओं के सर्वश्रेष्ठ लोगों में से किया जाना चाहिए।

23. इन विशेषज्ञताओं में प्रवेश करने वाले लोगों को अवश्य ही विशेष रूप से प्रशिक्षित करना चाहिए और इन्हें आवश्यक पृष्ठ-भूमि का परिचय उपलब्ध करना चाहिए। विभिन्न विशेषज्ञताओं में जो ज्ञान और विशेषज्ञता संगत होंगी, उनका उल्लेख निचे संक्षेप में किया गया है :

(क) आर्थिक प्रशासन :

मुद्रा, बैंकिंग और वित्तीय संस्थाएं अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार, कंपनी मामलों के लिए विदेशी सहायता और विदेशी मुद्रा विनिमय, आय, मजदूरी और कीमतों से संबंधित समस्याएं।

(ख) औद्योगिक प्रशासन :

आर्थिक वृद्धि, औद्योगिक लाइसेंसिंग, तकनीकी जानकारी का आयात, आय, मजदूरियों और कीमतों से संबंधित व समस्याएं जो विशेषज्ञताओं से भी संबंधित हैं।

(ग) कृषि और ग्राम विकास प्रशासन :

ग्राम सहकारी संस्थाएं, सामुदायिक विकास, सिंचाई, ग्रामविद्युत्तीकरण, कृषि विज्ञान, कृषि अर्थशास्त्र, ग्राम समाजशास्त्र।

(घ) सामाजिक और शिक्षा प्रशासन :

शिक्षा, समाजकल्याण और परिवार नियोजन नगर विकास, श्रमिक कल्याण और औद्योगिक संबंध, फक्टरी और श्रम निरीक्षण, सूचना और जन सम्पर्क।

(ङ) कार्मिक प्रशासन :

कार्य अध्ययन संबंधी प्रबंध विश्लेषण, पदों का श्रेणीकरण और मूल्यांकन, संगठन और पद्धति, प्रवरण तकनीक, प्रशिक्षण और कैरियर प्रबंध, अमला पर्यवेक्षण और नियंत्रण, अभिप्रेरण, मनोबल और अमला कल्याण।

(च) वित्तीय प्रशासन :

लागत-लाभ विश्लेषण, बजट और व्यय नियंत्रण, निष्पादन बजट, प्रक्रम मानांकन पुनरीक्षण प्रविधि, (पर्ट) इत्यादि।

(छ) रक्षा प्रशासन और आंतरिक सुरक्षा :

आसूचना, सामरिकी और समरतंत्र संकल्पनाएं, प्रदायवादिकी, (लोजिस्टिक्स) शस्त्रों की प्रणालियों का विश्लेषण, रक्षा उद्योग, रक्षा अनुसंधान और विकास, इत्यादि।

(ज) योजना बनाना :

मांग और साधनों का आकलन / प्रक्षेपण, आर्थिक वृद्धि के माडेल, आगत-निर्गत अनुपात, अंतर और अंतराक्षत्रीय संतुलन, परियोजनाओं और योजनाओं का लागत-लाभ विश्लेषण, कार्यक्रमण विधियां, प्रगति रिपोर्टिंग और अंतर्रनिर्वेशन, और परिणामों के मूल्यांकन और संक्रिया अनुसंधान के तकनीक; पद्धति प्रबंध।

24. पूर्णतया कार्यात्मिक क्षेत्रों में समान स्तरों के व्यक्तियों की तुलना में, प्रशासन के उपर्युक्त आठ क्षेत्रों के लिए चुने गए व्यक्तियों का संबंध अधिकांशत नीति और प्रबंध से होगा। इसके अतिरिक्त उन्हें विभिन्न विशेषज्ञताओं के क्षेत्र में अपेक्षाकृत अधिक समय तक रहना होगा ताकि बढ़ती हुई विशेषज्ञता का पूरा पूरा लाभ उठाया जा सके। व लोग नीति संबंधी और प्रबंधकीय पुल का भाग होंगे जिसकी सेवाएं केंद्रीय सरकार को दीर्घ काल तक प्राप्त होती रहेंगी और जिसे संबंधित क्षेत्रों में भारत सरकार के वरिष्ठ प्रबंधक वर्ग को अंशतः सहायता प्रदान करनी चाहिए। तदनुसार, हम सिफारिश करते है

कि नीति और प्रबंधकीय समुच्चय (पूल) में उपसचिवों की पदावधि 6 वर्ष की होनी चाहिए। इसमें प्रशिक्षण की अवधि शामिल नहीं होगी।

वरग प्रक्रण और कैरियर मध्य परीक्षा

25. मुख्यालय में विशेषज्ञताओं के इन क्षेत्रों के लिए अधिकारियों के चयन में अध्ययन दल (टी) ने जिस विधि की सिफारिश की है उसे अपनाया जाना चाहिए।

26. (i) प्रथम श्रेणी के प्रत्येक अधिकारी को (अखिल भारतीय और केन्द्रीय) अपने कार्यात्मक क्षेत्र के भीतर आठ वर्ष तक सेवा कर लेने के बाद और 12 वर्ष की सेवा पूरी होने से पहले अपने कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर मुख्यालय में किसी पद पर पदोन्नति पाने का हक होना चाहिए। इस प्रकार की पदोन्नति के इच्छुक व्यक्तियों में से चयन होना चाहिए। यह चयन एक लिखित परीक्षा, इंटरव्यू और किए गए पूर्व रिकार्ड के मूल्यांकन पर आधारित होना चाहिए। यह चयन संघ लोक सेवा आयोग करेगा। प्रथम श्रेणी वर्ग में पदोन्नति व्यक्ति प्रथम श्रेणी में न्यूनतम पांच वर्ष सेवा करने के बाद और आठ वर्ष पूरा करने से पहले इस चयन का पात्र होना चाहिए।

(ii) लिखित परीक्षा शैक्षणिक प्रकार की नहीं होनी चाहिए। इस परीक्षा का उद्देश्य अधिकारी में भाव संचार की क्षमता, विचारों की सुस्पष्टता, सर्व पक्षीय प्रबन्धकीय योग्यता, विश्लेषण की शक्ति और वर्तमान सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक सवालों की समझ का आकलन होना चाहिए। यह परीक्षा इस प्रकार सेट की जाए कि न तो गैर विशेषज्ञ और न ही विशेषज्ञ एक दूसरे के मुकाबले में किसी अलाभपूर्ण स्थिति में हों। जो उम्मीदवार स्तर के पाए जाएं उनका इंटरव्यू एक समिति लें जिस में संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष और दो वरिष्ठ सचिव हों। इस समिति को संबंधित अधिकारी की सेवा का रिकार्ड ध्यान में रखते हुए अंतिम चयन करना चाहिए। यही समिति विभिन्न विशेषज्ञताओं की कार्यात्मक पृष्ठभूमि और अभिवृत्तियों का ध्यान रखते हुए उम्मिदवारों को विभिन्न विशेषज्ञताओं में बांटे।

प्रशिक्षण

27. हम, विशेष प्रशिक्षण को इस योजना का एक महत्वपूर्ण अंग मानते हैं। यह प्रशिक्षण हर खास विशेषज्ञता के लिए विशेष रूप से बनाया जाना चाहिए। अपेक्षित प्रशिक्षण के ब्यौरों पर सातवें अध्याय में विचार किया गया है।

28. उपरोल्लिखित अधिकारियों के कैरियर चुनी हुई विशेषता में सीमित होंगे। समान विशेषज्ञता के अन्दर मिलते जुलते क्षेत्रों में कार्य की उचित फेर-बदल होनी चाहिए और यह जरूरी नहीं हैं कि अधिकारी किसी खास मन्त्रालय से ही बंधा र। उपर्युक्त चर्चा में अपेक्षित विशेषज्ञता के विकास के लिए केन्द्रीय मुख्यालयों के मध्य स्तर पर व्यक्तियों की तैनाती की समस्या के प्रति हमारे दृष्टिकोण की रूप रेखा पेश की गई है। इन विशेषज्ञताओं के लिए विविध स्रोतों से कार्मिकों को प्राप्त किया जाएगा। विशुद्ध रूप से कार्यात्मक पद भी होंगे जिन पर अपेक्षित कार्यात्मक सामर्थ्य वाले व्यक्ति या तदनुरूपी कार्यात्मक सेवा के व्यक्तियों की बिना अन्यों की प्रतियोगिता के निर्बाध रूप से तैनाती होनी चाहिये। इस तरह विशेषज्ञता "रक्षा प्रशासन तथा आन्तरिक सुरक्षा" के बहुत से पदों पर सीधे भारतीय प्रशासन सेवा और भारतीय पुलिस सेवा तथा वैज्ञानिकों एवं इंजीनियरों में से तैनाती करने की जरूरत होगी। इसी प्रकार "आयोजना" और "आर्थिक" विशेषज्ञता के बहुत से "कार्यात्मक" पद आर्थिक और सांख्यिकीय सेवाओं के व्यक्तियों के विशेषकृत ज्ञान के कारण उनकी तैनाती करके भरे जा सकते हैं।

इन पदों के लिए पदों के स्वरूप की कार्यात्मकता के निर्धारण के लिए पूरी पड़ताल होनी चाहिए और अगर पदों की बड़ी सीमा तक आवश्यकता, सम्बद्ध कार्यात्मक सामर्थ्य हो तो इन पदों की भर्ती तदनुरूपी सेवाओं से करना निश्चित कर देना चाहिए । जिन पदों को इस प्रकार निश्चित नहीं किया जा सकता केवल उन्ही को तमाम सेवाओं द्वारा प्र तियोगिता के लिए खुला छोड़ दिया जाए।

सिफारिश :

हम सिफारिश करते हैं कि :—

केन्द्रीय मुख्यालयों में उप-सचिव के स्तर या उसके समकक्षीय ऐसे पद, जो किसी विशेष कार्यात्मक क्षेत्र के भीतर नहीं आते उन्हें विशेषज्ञता के निम्नलिखित क्षेत्रों में विभाजित कर देना चाहिए;

(i) आर्थिक प्रशासन;

(ii) औद्योगिक प्रशासन;

(iii) कृषि एवं ग्रामीण विकास प्रशासन;

(iv) समाज तथा शिक्षा प्रशासन;

(v) कार्मिक प्रशासन ;

(vi) वित्त प्रशासन ;

(vii) रक्षा प्रशासन तथा आन्तरिक सुरक्षा;

(viii) आयोजना

(2) इन पदों पर तैनाती के लिए समस्त प्रथम श्रेणी अधिकारियों में से वरण होना चाहिए। प्रथम श्रेणी के पद (अखिल भारतीय या केन्द्रीय) पर सीधे भर्ती हुआ प्रत्येक प्रथम श्रेणी अधिकारी कार्यात्मक क्षेत्र में अपनी आठ वर्ष की सेवा के बाद और 12 वर्ष की नौकरी पूरी करने से पहले वरण का हकदार होना चाहिए। प्रथम श्रेणी में पदोन्नत व्यक्तियों ने यदि प्रथम श्रेणी में कम से कम पांच वर्ष सेवा की हों और उसमें आठ वर्ष पूरे न किए हों तो उन्हें वरण के योग्य मानना चाहिए ।

(3) वरण एक लिखित परीक्षा, इंटरव्यू और पिछले रिकार्ड के मूल्यांकन के आधार पर एक समिति करेगी जिसमें संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष और दो वरिष्ठ सचिव होंगे ।

(4) वरण के बाद उपसचिव या उसके तुल्य केन्द्रीय पद पर नियुक्त होने से पहले उन्हें कुछ अवधि तक सातवें अध्याय में वर्णित प्रशिक्षण मिलना चाहिए।

(5) इन उपसचिवों के लिए नियुक्ति की अवधि छः वर्ष हो जिस में प्रशिक्षण में व्यतीत किया गया समय शामिल नहीं होना चाहिये ।

योजना का दूसरा भाग

29. इस के बाद हम वरिष्ठ प्रबन्ध वर्ग के पदों के लिए वरण के प्रश्न पर विचार करते हैं। इस चर्चा में, "भारत सरकार का वरिष्ठ प्रबन्ध वर्ग" पद का प्रयोग निम्न लिखित अर्थों में है।

(क) भारत सरकार के केन्द्रीय सचिवालय में संयुक्त, अपर विशेष सचिव और सचिव ।

(ख) ऊपर (क) में उल्लिखित पदों से सर्वसम ग्रेडों में सचिवालय या संलग्न कार्यालयों के अधिकारी ।

वरिष्ठ प्रबंध के पदों के दो वर्ग

30. जैसा योजना के प्रथम भाग में अधिकारियों के मामले में विचार किया गया है, शुद्ध रूप से कार्यात्मक पदों और कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर के पदों के बीच स्पष्ट अंतर होना चाहिए। दोनों वर्गों के लिए वरण का ढंग तथा क्षेत्र नीचे लिखे अनुसार अलग अलग रखना होगा।

कार्यात्मक क्षेत्र में वरिष्ठ प्रबन्ध पद

31. उन वरिष्ठ प्रबंध पदों को जिनके लिए विषय या कार्य की जानकारी उतनी ही महत्वपूर्ण है जितनी प्रबन्धकीय योग्यता, कार्यात्मक पदों के रूप में वर्गीकृत कर दिया जाए। उदाहरण के तौर पर केन्द्रीय लोकनिर्माण कार्यों के इंजीनियर-इन-चीफ, केन्द्रीय जल और विद्युत आयोग के सदस्य और रेलवे बोर्ड, डाक तार बोर्ड, तथा प्रत्यक्ष कर के केन्द्रीय बोर्ड के सदस्य स्पष्ट रूप से कार्यात्मक क्षेत्र के अन्तर्गत आते हैं। यह पद संबंधित कार्यात्मक संवर्गों के तकनीकी या गैर तकनीकी व्यक्तियों जैसा भी मामला हो से भरे जाए। इस प्रकार के अन्य पदों के लिए अखिल भारतीय सेवाओं, केन्द्रीय सेवाओं के व्यक्तियों और इंजीनियरों, वैज्ञानिकों, अर्थ शास्त्रियों आदि जैसा विशेषज्ञों के पास अपेक्षित कार्यात्मक अनुभव उपलब्ध होगा। वरिष्ठ प्रबन्ध में सभी पदों का विश्लेषण किया जाना चाहिए और जिन पदों के लिए विषय वस्तु या कार्यात्मक अनुभव की जरूरत हो उन को तदनुरूप सेवाओं के अन्तर्गत रखा जाए।

कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर के पद

32. उप सचिव स्तर पर स्टाफ की भर्ती पर विचार करते समय हमने सुझाया था कि कार्यात्मक क्षेत्रों के बाहर विभिन्न स्रोतों से चुने गए कार्मिकों में आठ विशेषज्ञताएं बनाई जाएं। जिन कार्मिकों ने उन क्षेत्रों में विशेष अनुभव प्राप्त कर लिया है इन क्षेत्रो में वरिष्ठ प्रबन्ध पदों पर वरण के लिए इन विशेष अनुभव प्राप्त कार्मिकों को मूल स्रोत माना जाए। हमने उल्लेख किया था की आठ विशेषज्ञताओं में उप सचिवों का कार्यकाल जिसमें प्रशिक्षण अवधि शामिल न हो छः वर्ष हो। इस अवधि की समाप्ति के बाद अनेक उपसचिव अपने मूल संवर्गों में लौट जाएंगे। इसलिए कार्यात्मक क्षेत्र के बाहर वरिष्ठ प्रबंध पदों के लिए वरण क्षेत्र में मुख्यालयों में विशेषज्ञता में सेवारत उपसचिव तथा वे उपसचिव जो सेवा काल के बाद अपने मूल संवर्गों में लौट गए हों, शामिल होने चाहिये।

33. वरिष्ठ प्रबंध के लिए इस प्रकार चुने गए कार्मिकों को उनके पूर्व विशेषीकृत अनुभव का ध्यान रखते हुए, विभिन्न पदों/क्षेत्रों में तैनात कर दिया जाए। फिर भी किसी भी वरिष्ठ प्रबंधक के लिए मध्य प्रबंध विशेषज्ञता के एक विस्तृत क्षेत्र में अन्य सम्बद्ध क्षेत्र में जाना संभव होना चाहिए। उदाहरण के रूप में एक वरिष्ठ इंजीनियर जो अपने कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर किसी वरिष्ठ प्रबंध पद पर आया हो और जिसने "औद्योगिक" क्षेत्र में पहले विशेष मध्य प्रबंध अनुभव प्राप्त किया हो वह इंजीनियर "रक्षा" क्षेत्र में नीति पद पर जाने योग्य होना चाहिए जहां उसकी इंजीनियरी शाखा महत्वपूर्ण योगदान दे सके। गैर विशेषज्ञता स्रोतों से आने वाले अधिकारियों पर ये ही बातें लागू होने चाहिए। वरिष्ठ प्रबंध में अधिकारियों के लिए कोई निश्चित कार्यकाल नहीं होना चाहिए।

वरण

34. वरिष्ठ प्रबंध में प्रवेश के लिए वरण कार्य विधियों को सरल किया जाए, ताकि केवल योग्यतम व्यक्ति ही प्रवेश पा सकें। विशुद्ध रूप से कार्यात्मक पदों के अलावा पदों के लिए वरण उन व्यक्तियों में से किया जाए जिन्होंने कम से कम 17 वर्ष की सेवा

की हो। कार्यात्मक क्षेत्रों तथा कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर के वरिष्ठ प्रबंध पदों के लिए वरण एक समिति करेगी। इस वरण समिति में मंत्रीमण्डल सचिव, कार्मिक विभाग के सचिव और वरिष्ठ सचिवों में से कोई एक होंगे।

35. मंत्रालय के सचिव या उसके तुल्य पद पर वरिष्ठ प्रबंधकों में से संबंधित पद के लिए उपयुक्तम व्यक्ति को चुना जाना चाहिए। उच्चतर प्रशासन में स्टाफ की भर्ती की हमारी योजना का उद्देश्य विशेष योग्यताओं का विकास करना है। हम समझते हैं कि उपसचिव के मध्य स्तर पर विशषज्ञताओं की संख्या आठ होगी। विशुद्ध रूप से कार्यात्मक पदों से बाहर वरिष्ठ प्रबंध में संयुक्त सचिव और अतिरिक्त सचिव के स्तर पर विशेषज्ञताओं के क्षेत्रों में विस्तार होगा और किसी एक विशेषज्ञता से संबंधित किसी अन्य विशेषज्ञता में गतिशीलता संभव होनी चाहिए और यह जरूरी भी है कि ऐसी गतिशीलता की व्यवस्था की जाए। केन्द्रीय सरकार में विशेष सचिव या सचिव और तुल्य पद के उच्चतम स्तर पर व्यक्ति की गैर विशेषीकृत प्रबंधकीय क्षमता सबसे महत्वपूर्ण कारक होना चाहिए। विकास की जिस योजना की रूप रेखा हमने पहले पेश की है यदि वह लागू हो जाय तो सरकार के पास एक विस्तृत क्षेत्र के गुणी व्यक्तियों का एक समुच्चय (पूल) रहेगा सचिव इस पूल में से चुना जाना चाहिए, चाहे संबंधित व्यक्ति का सेवा स्रोत कुछ भी हो। हां इस बात का ध्यान रहे कि उस पद के लिए किस प्रकार के अनुभव एवं पूर्व जानकारी की अवश्यकता है। अगर पद की आवश्यकताओं की जांच के बाद यह मालूम हो कि तकनीकी या अन्य प्रकार के किसी विशेष कार्य का गहन ज्ञान अपरिहार्य है तो तदनुरूपी "कार्यात्मक" सेवा से सर्वोत्तम व्यक्ति को चुनने में कोई हिचकिचाहट नहीं होनी चाहिए।

सिफारिश 6:

हम सिफारिश करते हैं कि :

(1) कार्यात्मक क्षेत्रों में वरिष्ठ प्रबंध पदों को संबंधित कार्यात्मक सेवाओं के सदस्यों में से भरा जाए।

(2) कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर के वरिष्ठ प्रबन्ध पद उन अधिकारियों से भरे जान चाहिए जिन का अनुभव आठ विशेषज्ञताओं में से किसी एक में नीति एवं प्रबन्ध पूल के सदस्य के रूप में रहा हो। वे कम से कम 17 वर्ष की सेवा पूरी कर चुके हों।

(3) कार्यात्मक क्षेत्रों तथा कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर के वरिष्ठ प्रबन्ध पदों के लिए वरण एक समिति करेगी जिस में मंत्रीमण्डल सचिव, कार्मिक विभाग के सचिव और वरिष्ठ सचिवों में से कोई एक सचिव होगा। वरिष्ठ प्रबंध पदों के लिए कोई निश्चित सेवा अवधि नहीं होनी चाहिए।

36. जिस योजना की रूपरेखा हमने ऊपर प्रस्तुत की है उसमें उस विधि पर मोटे तौर से अपने विचार रखे हैं जिस विधि से कि सरकार को; नियमत उच्चतर के कार्मिकों को काम पर तैनात करना चाहिए फिर भी हमें यह पहले ही दिखाई दे रहा है कि कभी कभी ऐसे अवसरों आ सकते हैं जब कि नए प्रकार के कार्यों का प्रादुर्भाव होगा और जिन्हें भरने के लिए एक लचीली नीति अपनाई जानी चाहिए। ऐसे मामलों में कार्यात्मक स्रोतों या कार्यात्मक स्रोतों के बाहर से कार्य के लिए सर्वोत्तम व्यक्ति चुने जाने चाहिए।

37. उपरोक्त योजना का अभिप्राय आज उच्चतर प्रशासन की केन्द्रीय समस्या, यथा प्रत्येक काम के लिए सर्वोत्तम व्यक्ति की प्राप्ति और उस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए अपनाई जाने वाली कार्यविधियों का समाधान करना है। विशेषज्ञता की आवश्यकता पर बल देने और उच्चतर प्रशासन में विशेषोकृत कौशलों की आवश्यकता पर बल देने का हमारा अभिप्राय यह कदापि नहीं है कि गैर विशेषज्ञ पूर्णतया अनावश्यक और फालतू है। जिस तथ्य पर हम विशेष रूप से प्रकाश डालना चाहेंगे वह यह है कि कुछ पदों और कुछ पद श्रेणियों को अब केवल गैर विशेषज्ञ संवर्ग का एक सुरक्षित क्षेत्र नहीं माना जा सकता है। फिर भी इसका यह अर्थ नहीं है कि गैर विशेषज्ञ सभी स्तरों पर पुराना पड़ गया है या पुराना पड़ता जा रहा है । गैर विशेषज्ञ का संरचना में अपना एक स्थान है और वह स्थान महत्वपूर्ण भी है ; परन्तु ऐसा ही स्थान विशेषज्ञ, वैज्ञानिक और शिल्पविज्ञानी का भी है। ऐसे बढ़ते हुए लोकतंत्र में जो द्रुतगति से सामाजिक, आर्थिक विकास के लिए वचन बद्ध है, प्रशासन को जिस सीमा तक प्रभावी होना है उसी सीमा तक अच्छा भी होना है। यदि जन साधारण के सुख और कल्याण के लिए एक अच्छे प्रशासन का होना जरूरी है, तो देश की शक्ति और समृद्धि के लिए प्रभावी प्रशासन एक पूर्वापेक्षा है। समस्या वस्तुतः जनहित के अपेक्षाकृत बड़े लाभ को साधने के लिए विशेषज्ञ और गैर विषेशज्ञ के प्रयोजन बद्ध सहजीवन के द्वारा उनकी प्रतिभाओं और क्षमताओं का लाभ उठाने की है और उस प्रथा को समाप्त कर देने की है जिस में कि या तो विशेषज्ञ या गैर विशेषज्ञ को निकाल बाहर कर दिया गया है और जिस स्थिति में पारस्परिक विरोध और वर्ग अहंकार पैदा हो जाता है।

कार्मिक विभाग

38. हमने भारत सरकार के तन्त्र और इसकी कार्यविधि पर अपनी रिपोर्ट में, एक कार्मिक विभाग की स्थापना की सिफारिश की है। इस विभाग का एक पूर्व कालिक सचिव होगा जो मंत्रिमंडल सचिव के सामान्य मार्गदर्शन के अधीन काम करेगा। स्टाफ आवश्यकताओं के वैज्ञानिक विश्लेषण के आधार पर प्रशासन में उच्चतर पदों पर स्टाफ की भर्ती के बारे में हमारी सिफारिशों के विस्तृत निहित परिणाम मालूम करना इस विभाग की जिम्मेदारी होनी चाहिए। इस विभाग को सचिवालय तथा संलग्न कार्यालयों में विभिन्न कार्यात्मक क्षेत्रों में शामिल किए जाने वाले पदों का खास तौर से निर्धारण करना चाहिए। कार्यात्मक समूहों के बाहर के बहुत से पदों की सीमा निर्धारण करके विशेष विशेषज्ञताओं के अन्तर्गत रखना होगा । कार्मिक विभाग के स्टाफ की तैनाती का प्रश्न बहुत महत्व का है । इस विभाग के सचिव का चयन जो कि विभाग का अध्यक्ष होगा विशेष रूप से किया जाना चाहिए और उस सचिव को कार्मिक संरचना तथा इसकी समस्याओं पर गम्भीरता से काफी विचार करना आवश्यक होगा। अपेक्षित विश्वास बनाए रखने के प्रयोजन से उसके उपसचिवों और सहायकों में सभी सेवाओं और समूहों का प्रतिनिधित्व होना आवश्यक होगा। शुरू शुरू में इस विभाग के तुरत कार्यों के लिए विशिष्ट सहायता की जरूरत पड़ेगी - क्योंकि हम समझते हैं कि विश्लेषण और मूल्यांकन जैसे तकनीक सिविल सेवा में अभि तक विकसित नहीं हुए है ।

सिफारिश 7 :

हम सिफारिश करते हैं की :

प्रशासन में उच्चतर पदों पर स्टाफ की भर्ती के बारे में हमारी सिफारिशों के ब्यौरेवार निहितार्थ की जिम्मेदारी कार्मिक विभाग की होनी चाहिए।

संक्रमण काल के दौरान किये जाने वाले उपाय

39. केन्द्रीय सचिवालय में उपसचिव के स्तर पर अधिकारियों के चयन के लिए परीक्षा की व्यवस्था की योजना लागू करने और फिर उनके प्रशिक्षण में, कुछ समय लग जाएगा। योजना के पूरी तरह से चालू हो जाने के बाद ही कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर विशेषज्ञता के लिए उप सचिव उपलब्ध हो सकेंगे। और इसके भी आगे छः वर्ष की अवधि बीत जाने के बाद ऐसे उपसचिवों, जिन्होंने मुख्यालय-कार्य के विभिन्न क्षेत्रों में विशेषता प्राप्त की है, का पहला समूह वरिष्ठ प्रबंध पदों पर पदोन्नति हेतु विचार करने के लिए हकदार होगा। अतएव अन्तरिम अवधि में मध्य और वरिष्ठ स्तरों पर स्टाफ की अत्यधिक प्रभावी भर्ती के लिए विशेष व्यवस्था करना जरूरी है। इन व्यवस्थाओं की एक मोटी योजना नीचे दी गई है :—

(i) मन्त्रालयों को भारत सरकार के अवर, उप और संयुक्त सचिव स्तरों के समस्त पदों के कार्य निर्धारण करने, और 'कार्यात्मक' और 'कार्यात्मकेतर' क्षेत्रों के पदों का निश्चय करने के लिए एक गहन कार्यक्रम आरम्भ करना चाहिए चाहे यह निर्धारण व निश्चय मोटे तौर पर ही हो।

(ii) कार्मिक विभाग को चाहिये कि वह यह निर्धारित कर ले कि कार्यात्मक सेवाएं कौन कौन सी है और जहां ऐसी सेवाएं नहीं है वहां पर उसको चाहिए कि वह अधिकारियों की उस श्रेणी को निर्धारित कर लें जिसमें से कि कार्यात्मक पदों के लिए आवश्यक कार्मिकों को चुना जा सके।

(iii) **अवर सचिव स्तर :** जहाँ तक गैर कार्यात्मक क्ष े में अवर सचिव के पदों का संबंध है, हमने पहले ही सिफारिश की है की उन्हें अनुभाग अधिकारियों की पदोन्नति द्वारा भरा जाना चाहिए। अवर सचिवों के "कार्यात्मक" पद उपयुक्त कार्यात्मक सेवा या समूह के अधिकारियों से भरे जाने चाहिए।

(iv) **उपसचिव स्तर :** इस स्तर पर होने वाली रिक्तियां कार्यात्मक क्षेत्रों में या कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर हो सकती है। यदि रिक्ति किसी कार्यात्मक क्षेत्र में हो तो, जैसे हम ने पहले बताया है, इसे उपयुक्त कार्यात्मक सेवा या सेवाओं के समूह के किसी अधिकारी द्वारा भरा जाना चाहिए।

(v) यदि रिक्ति किसी गैर कार्यात्मक क्षेत्र में हो तो नीचे दी गई विधि के अनुसार बनाई जाने वाली अधिकारियों की नामिका में से इसे भरा जाना चाहिए।

(vi) जब तक कार्मिक विभाग कार्य करना शुरू करे तब तक स्थापना बोर्ड को अखिल भारतीय तथा केन्द्रीय प्रथम श्रेणी के तकनीकी तथा गैर-तकनीकी सेवाओं के इन पदों पर तैनाती के लिए उपयुक्त वरिष्ठता वाले अधिकारियों पर विचार करना चाहिए। अधिकारी के अनुभव, कार्यनिष्पादन, आदि का उचित ध्यान रखते हुए एक नामिका तैयार की जाए और यदि आवश्यक हो, तो एक इंटरव्यू भी लिया जा सकता है। इन अधिकारियों पर हमारे द्वारा उल्लिखित आठ विशेषज्ञताओं में से एक या अधिक के लिए विचार किया जाना चाहिए। जैसे ही इन विशेषज्ञताओं में से किसी एक में स्थान रिक्त हो वैसे ही नियुक्ति के लिए इस नामिका में से उपयुक्त अधिकारी पर विचार किया जा सकता है।

(vii) उप सचिवों के पदों पर आजकल केन्द्रीय सचिवालय सेवा के अधिकारी और सावधिक पदाधिकारी है। सावधिक पदाधिकारियों को उनकी सामान्य अवधि पूरी होने तक कार्य करते रहने देना चाहिए और रिक्तियों को ऊपर बताई गई कार्य विधि

के अनुसार भरा जाना चाहिए। केन्द्रीय सचिवालय सेवा के अधिकारियों के दो वर्ग हैं; एक वर्ग में वे हैं जो उपसचिव के ग्रेड में पुष्ट कर दिए गए हैं; दूसरे वर्ग के वे हैं जो पुष्ट नहीं किए गए हैं। नई योजना को देखते हुए इस ग्रेड में और कोई पुष्टि नहीं की जानी चाहिए। पहले स्थायी किए गए अधिकारियों को उस मुख्य विशेषज्ञता जिस में उन्हें रखा जा सकता है, के निर्धारण के लिए उनके रिकार्ड एवं पूर्व अनुभव पर विचार किया जाना चाहिए। ऐसे अधिकारियों के मामले में जिन्हें पुष्ट नहीं किया गया है, विभिन्न विशेषज्ञताओं के लिए नामिका पर लाने हेतु उनपर अखिल भारतीय और केन्द्रीय प्रथम श्रेणी सेवाओं के अन्य अधिकारियों के साथ विचार किया जाना चाहिए।

(viii) **संयुक्त सचिव स्तर :** मोटे तौर से उप-सचिवों के लिए निर्धारित कार्यविधि से मिलती जुलती कार्यविधि अपनाई जा सकती है।

(क) कार्यात्मक पद के रूप में वर्गीकृत पदों के लिए उपयुक्त वरिष्ठता वाले व्यक्तियों का संबंधित कार्यात्मक सेवा से चयन होना चाहिए। कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर क्षेत्र के लिए अखिल भारतीय और केन्द्रीय प्रथम श्रेणी सेवाओं, तकनीकी तथा गैर-तकनीकी दोनों के सभी हकदार अधिकारियों में से एक नामिका बनानी चाहिए और संयुक्त सचिव स्तर पर भविष्य में होने वाली रिक्तियां इस नामिका से भरी जानी चाहिए, फिर भी यह पता लागा है कि 1956 में उच्चतर सेवाओं में से कुछ से संबंधित कुछ अधिकारियों को एक समिति, जिसकी अध्यक्षता संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष ने की थी ने एक केन्द्रीय प्रशासनिक सम्मुच्य (पूल) में रखा। ऐसे कुछ अधिकारी जिनपर इस समिति ने कोई आपत्ति नहीं की वे केन्द्र के अधीन आजकल निदेशक और संयुक्त सचिव या तुल्य पद पर कार्य कर रहे हैं, उन्हें वर्तनाम आदेशों के अधीन उन्हीं पदों पर रहने दिया जाय।

(ख) सुधार की हमारी मुख्य योजना की भावना के अनुसार इंजीनियरों, वैज्ञानिकों, अर्थशास्त्रियों, आदि जैसे विशेषज्ञों को वरिष्ठ प्रबन्ध पदों पर लाने के लिए सचेत रूप से प्रयास होने चाहिए, ताकि गैर-विशेषज्ञ स्रोतों, जिसकी और हमने पहले ध्यान आकर्षित किया था, उत्तरोत्तर समाप्त होता जाए। ऐसे विशेषज्ञों को ऐसे क्षेत्रों में तैनात किया जाए जिनमें उनकी विशेष योग्यता के अर्थवान होने की सम्भावना है। इन अधिकारियों को प्रशासनिक प्रशिक्षण और अनुस्थापन के एक पाठ्यक्रम में प्रशिक्षित भी किया जा सकता है।

(ग) संयुक्त सचिवों को उनके पूर्वज्ञान एवं उपयोगिता के आधार पर हमारे द्वारा बताए गए विशेषज्ञता के मुख्य क्षेत्रों में तैनात किया जाना चाहिए।

नोट : पूर्ण रूपेण या आंशिक रूप से एकीकृत ग्रेड संरचना को अपनाने से पूर्व कार्यों का वैज्ञानिक विश्लेषण एवं मूल्यन करना आवश्यक होगा। इसी बात को ध्यान में रखते हुए अगले अध्यायों की चर्चा में सेवाओं और वर्गों I, II, III और IV की मौजूदा नामों का इस्तेमाल किया गया है।

चौथा अध्याय

एकीकृत ग्रेड संरचना-कार्मिक प्रबन्ध के लिए इसका महत्व

यदि वेतन संरचना के द्वारा सिविल सेवा की अच्छी मनःस्थिति और सिविल सेवा जितना अच्छा कार्य कर सके उतना अच्छा करने की प्रेरणा देने के दो प्रयोजनों को सम्पादित करना अभीष्ट हो तो वेतन संरचना का उद्देश्य यह होना चाहिए कि समान कार्य के लिए समान वेतन दिया जाए और लोक सेवा के सर्वोत्तम हित में कार्मिकों की तैनाती में सुविधा हो। अध्ययन दल (पी) और अध्ययन दल (एन) दोनों ने यह माना है कि वर्तमान वेतन संरचना में गम्भीर असंगतियां हैं जिन का समाधान अवश्य होना चाहिये। अध्ययन दल (पी) ने कहा है: "हम समझते हैं कि समान काम के लिए समान वेतन का सिद्धांत सारे देश, केन्द्रीय और राज्य सरकारों और यहां तक कि स्थानीय निकायों के कर्मचारियों, सब के लिए मान्य होना चाहिए। ....अनेक क्षेत्रों में केन्द्रीय सरकार की बढ़ती हुई गतिविधियों के साथ ऐसे अवसर आएंगे जबकि केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों के कर्मचारी काफ़ी संख्या में साथ-साथ बैठकर कार्य करेंगे। ....यदि कार्य (जाब) मूल्यांकन के आधार पर कार्य सूचकांक (जाब इन्डेक्स) वही है, चाहे कार्य केन्द्रीय सरकार के अधीन हो या राज्य सरकार के, दोनों कार्यों के लिए एक सा वेतन रखा जाना चाहिए। इस प्रक्रिया में जो कठिनाइयां सम्भावित हैं, उन्हें हम पूर्णतया अनुभव करते हैं। जब एक बार स्वीकार कर लिया जाता है कि सरकार अपने कार्य-क्षेत्र का विस्तार करने जा रही है तो कठिनाइयों का सामना करना ही पड़ेगा।" अध्ययन दल (एन) ने यह टिप्पणी की है कि केन्द्र और राज्यों दोनों में समान कर्तव्यों एवं जिम्मेदारी के कार्यों के लिए कुछ वेतन-मानों में विभिन्नता की सीमा और समान पदों के लिए एक राज्य से दूसरे राज्य के बीच प्रचलित वेतनमानों में असमानताएं प्रशासन में गम्भीर चिन्ता का विषय बनी हुई हैं। कर्मचारियों की हड़तालों, आंदोलनों, विभिन्न सेवाओं के बीच तनाव और प्रतिद्वंद्विता, काम के प्रति उदासीनता का रुख, मामूली कार्य निष्पादन, हताश और कर्मचारियों की गिरी हुई मनःस्थिति के लिए अन्य मुख्य कारणों में से एक कारण उपर्युक्त बात भी है। एक ही प्रकार की और तुलनीय कठिनाइयों, कर्तव्यों और जिम्मेदारियों-वाली नौकरियों का वेतनमान केवल केन्द्रीय सरकार में एक समान होना चाहिये, परन्तु यह समानता केन्द्र और राज्य. के बीच भी होनी चाहिये..................।"

2. दो अध्ययन दलों ने ऐसे अनेक उदाहरण पेश किए हैं जिनमें कुछ नौकरियों का प्रत्यक्षतः अधिमूल्यन और ज्यादा जिम्मेदारियों वाली कुछ नौकरियों का निम्न मूल्यन किया गया है उन अध्ययन दलों ने जो कुछ उदाहरण दिए हैं उनमें से कुछ ये हैं अर्हताप्राप्त इन्जीनिअर जो भारत सरकार में केवल फाइल का कार्य कर रहे हैं, डाक्टरी पेशे के कुछ लोग जो मुख्यालयों में निम्नतर पदों पर सेवारम्भ कर रहे हैं, अर्हता प्राप्त शिक्षाविद् मंत्रालयों में ऐसे गौण स्थान पर कार्यरत हैं जहां मामूली सी योग्यता अपेक्षित होती है, ऐसे कृषि वैज्ञानिक जो नेमी कागजी काम के लिए मुख्यालय संगठनों में आकर्षित हो रहे हैं और यह सब महत्वपूर्ण क्षेत्रीय पदों के होते हुए हो रहा है। इसी प्रकार मन्त्रियों के नीजी सचिव, उप-सचिवों और कभी-कभी संयुक्त सचिवों के ग्रेड पा रहे हैं। अध्ययन दल (पी) का मत है कि ये कार्मिकों के गलत उपयोग के मामले हैं, जिसका कारण वेतन संरचना में असंतुलन है। इन्हीं असंतुलनों के द्वारा मुख्यालयों के पदों का अधिक कष्टकर और महत्वपूर्ण क्षेत्रीय पदों की तुलना में बिना किसी औचित्य के अधिमूल्यन किया जाता है।

3. उपरोल्लिखित उदाहरण कुछ उच्चतर पदों के हैं । इसी प्रकार की असंगतियां निम्नतर पदों में भी है । ये असगतियां अध्ययन दल (पी) के मतानुसार जिम्मेदारियों के गलत समीकरण के कारण पैदा होती है। मिसाल के तौर पर राज्य सरकार के एक डिप्टी कलक्टर को और केन्द्रीय सरकार में एक अनुभाग अधिकारी को कमोबेश समान वेतन मिलता है । अध्ययन दल का विचार है कि उन दोनों की जिम्मेदारियों में वास्तव में बहुत फर्क है ।

4. अध्ययन दल (एन) ने बताया है कि एक ही प्रकार के पदों के लिए पारिश्रमिक के बारे में भी वर्तमान वेतन संरचना में पद पर कार्य कर रहे व्यक्ति के सेवा-स्रोत (सर्विस ओरिजन) पर आधारित कुछ अंतर रखे गए हैं । यहा जो उदाहरण प्रस्तुत किया गया है वह भारत सरकार के उप-सचिव का है, जिसके वेतन में इस बात के अनुसार अंतर होगा कि आया वह केन्द्रीय सचिवालय सेवा का है, केन्द्रीय प्रथम श्रेणी सेवा का है या कि भारतीय प्रशासन सेवा का है ।

5. फिर इस तथ्य के कारण कि क्षेत्रीय पदों की तुलना में सचिवालय पदों का वेतन प्रायः अधिक होता है, सचिवालय पदों के लिए अस्वस्थ होड लगी हुई है और एक निश्चित अवधि के बाद इन पदों को छोड़ने में आनाकानी की जाती है ।

6. अध्ययन दल (पी) का मत है कि सिविल सेवा के भीतर ही विभिन्न समूहों का वर्तमान वेतन पैटर्न ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। परन्तु यह सही है कि जो पैटर्न आज प्रचलित है, उसमें सिविल सेवाओं द्वारा किए जाने वाले कार्य के स्वरूप में तेजी से हो रहे परिवर्तनों का ख्याल नहीं रखा गया है । ब्रितानी शासनकाल में उच्चतर सेवाओं को पारिश्रमिक देने के विचार का उद्देश्य अधिकतर देश से निकाले गए कार्मिको के लिए एक आकर्षक एवं सुरक्षित करियर ग्रेड प्रदान करना था । उच्चतर श्रेणीक्रम में तुलनात्मक दृष्टि से कम नौकरियां थी और आज कल की तरह विभिन्न प्रकार की ड्यूटियों और जिम्मेदारियों वाली तरह-तरह की नौकरियाँ भी नहीं थी । इसलिए कैरियर के लगभग अंतिम वर्षों में पारिश्रमिक के उच्च स्तरों पर पहुंचने वाला एक लम्बा वेतनमान स्वाभाविक रूप में स्थिर कर दिया गया था और क्योंकि उस समय प्रशासन यह चाहता था कि उसके उच्चतर स्तरों में कार्मिकों का प्रवेश भिन्न-भिन्न स्रोतों से हो अतः विभिन्न पदों पर स्टाफ को लगाने के परिणामस्वरूप कोई गम्भीर कठिनाइयां सामने नहीं आई ।

7. सु-स्थापित उच्चतर सेवाओं के पारिश्रमिक पैटर्न की विशेषता यह है कि इन सेवाओं के वेतनमान लम्बे हैं, जो कि अफ़सर के कुल कैरियर के लगभग दो तिहाई वर्षों तक चलते हैं । मिसाल के तौर पर प्रथम श्रेणी की गैर-तकनीकी केन्द्रीय सेवाओं में एक नवागन्तुक 400 रु० से 1250 रु० तक चलने वाले वेतनमान में भर्ती होता है जो कि 22 वर्षों की अवधि तक चलता है और जिसमें छठे साल में स्वतः 510 रु० से 700 का उत्थान (लिफ्ट) मिल जाता है । इसी तरह, भारतीय प्रशासन-सेवा और भारतीय विदेश सेवा (आई० एफ० एस०) में भर्ती वस्तुतः 400-1800 रु० के वेतनमान में है । यह ग्रेड 22 वर्षों में पूरा होता है और छठे साल में 580 रु० से 900 रु० की कमोबेश अपने आप वृद्धि की व्यवस्था है । इन लम्बे वेतनमानों में सम्मिलित पदों की जिम्मेदारियां विभिन्न और सुस्पष्ट अलग-अलग स्तरों की होती हैं । विकासात्मक गतिविधियों के समय विभिन्न स्तरों पर अधिक जिम्मेदारी वाले कई नए पद बनाए गए हैं और इन सेवाओं को विभिन्न उच्चतर सेवाओं के संवर्गों में शामिल

किया गया है । क्योंकि संवर्गों के ही लम्बे वेतनक्रम हैं अतः बनाए गए तमाम नए पद इन्हीं लम्बे वेतन-क्रमों में हैं । भारतीय प्रशासनिक संवर्ग के बारे में प्रशासनिक सुधार विभाग* द्वारा किए गए अध्ययन से पता चलता है कि इस सेवा के वरिष्ठ वेतन-मान में जिम्मेदारी के कम से कम, एक के बाद एक चार स्तर हैं, हालांकि उन सब को एक वेतन-मान में समूहित कर दिया गया है । इस अध्ययन में प्रचलित प्रथा के निम्नलिखित दोष बताए गए हैं और कुछ निराकरण पेश किए गए हैं :—

"फिर भी, वरिष्ठ वेतनक्रम में यह अन्तर बहुत बड़ा हो सकता है और स्पष्टतः इस वेतनक्रम के बड़ा होने के कारण (900 रु० से प्रारम्भ होकर 1800 रु० तक) कोई भी अफ़सर इस ग्रेड में अन्य ग्रेडों की अपेक्षा अधिक समय गुजारता है। इसलिए इस ग्रेड में समस्या बड़े विकट रूप में सामने आती है । अधिकतर राज्यों में सचिव, अतिरिक्त सचिव, संयुक्त सचिव और उप-सचिव के पद एक ही ग्रेड में होते हैं और यदि कोई वरिष्ठ और अनुभवी अधिकारी की तैनाती उप-सचिव के रूप में कर दी जाती है और किसी कनिष्ठ अधिकारी की संयुक्त सचिव या सचिव के रूप में तैनाती की जाती है, तो तकनीकी तौर पर यह नहीं माना जाएगा कि उप-सचिव का अधिक्रमण किया गया है (बल्कि ऐसी ही स्थिति में फंसे एक अधिकारी को ऐसा ही उत्तर दिया गया बताया जाता है) । परन्तु फिर भी यह स्पष्ट है कि जब इन तैनातियों के संबंध में निर्णय लिया जाता है तब इन पदों को बराबर मानना बनुका है । यहां, किसी सुस्थापित सोपान में इन पदों की सुस्पष्ट स्थिति के कारण इनको बराबर मानने की असंगति जल्दी ही सामने आ जाती है और इसलिए उसको शायद ही कभी चलने दिया जाता हैं । परन्तु यह बात उन पदों के लिए इतनी ही सच नहीं है जिनके बीच तुलना का इसीके समान कोई मापदण्ड आसानी से उपलब्ध नहीं है । इस प्रकार यह हो सकता है कि विकास तदर्थ कारणों से नियन्त्रित हो, जो असल में नीति का अभाव है । इस ग्रेड में सम्भव तैनातियों की बड़ी विविधता के संबंध में किसी ऐसे ढंग के विकास कर लेने की आवश्यकता है, जिसमें कि जिम्मेदारी के उत्तरोत्तर उच्च स्तर पर सौंपने के सिद्धान्त का निर्वाह होता हो और जिसके आधार पर तैनातियों की नीति बनाई जा सकें ।"

8. उपरोक्त चर्चा से यह निष्कर्ष निकलता है कि संपुष्ट कार्मिक प्रबंध के हितों की दृष्टि से मौजूदा वेतन-संरचना से उत्पन्न होने वाली खराबियों का इलाज किया जाना चाहिये :

(i) किन्हीं विशेष स्तरों पर कार्य की अन्तर-वस्तु का ध्यानपूर्वक मूल्यांकन न होने और उसके साथ वेतनक्रमों के मेल न बैठाये जाने से बराबर कार्य के लिए बराबर वेतन के स्वस्थ सिद्धान्त को लागू नहीं किया जा सकता है । इस सिद्धान्त को न अपनाने का कार्मिकों को मनोबल पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है और प्रशासन के खर्चे में भी वृद्धि होती है ।

(ii) मुख्यालय पदों और क्षेत्रीय पदों के साथ मिलने वाले पारिश्रमिक के बीच असन्तुलन रहता है, जिसके फलस्वरूप मुख्यालय के पदों के लिए दौड़-धूप रहती है और प्रतिभा का दुरुपयोग होता है ।

(iii) किसी ऐसी युक्तिपूर्ण वेतन संरचना के न होने से जो कार्य और जिम्मेदारी के सुस्पष्ट स्तरों का ध्यान रख सके, प्रतिभा की खोज और विकास पर आधारित कैरियर विकास और उस प्रतिभा को सुयोजित ढंग से काम पर लगाने का कार्यक्रम बनाना कठिन हो जाता है ।

---

*भारतीय प्रशासन सेवा के प्रबन्ध पर रिपोर्ट (1968) ।

(iv) लम्बे वेतन-मानों का होना और उन में आसानी से वेतन-वृद्धियां पा लेने की कामना, जो ऐसे वेतनमानों में मिलती है, इस कारण से हानिपूर्ण है कि इसमें केवल वरिष्ठता की तुलना में गुणावगुण को मान्यता देने के लिए व्यवस्था नहीं है। इससे गुणावगुण पर आधारित पदोन्नति के पर्याप्त अवसर और सर्वोत्तम-कार्य निष्पादन के लिए सतत प्रोत्साहन नहीं मिलता।

(v) विभिन्न समूहों के लिए वेतन-मानों की बहुलता से न तो पारिश्रमिक की युक्ति युक्त किसी पद्धति का विकास हो पाता है, जिसमें कार्य के साथ संबंध स्थापित किया गया हो और न ही इन वेतनमानों से उच्चतर पदों के लिए विभिन्न सेवाओं से कार्मिकों के चयन में कोई सुविधा मिलती है।

सुधार की योजना

9. सुधार के प्रयोजन के लिए केन्द्र तथा राज्यों की कुल सिविल सेवा की वेतन संरचना पर ध्यान देना चाहिये। हम विशेष नौकरियों या सेवाओं की परिलब्धियों के बारे में बात नहीं करने जा रहे हैं, परन्तु हम केवल कुछ ऐसे आधारभूत सिद्धान्तों का वर्णन कर रहे हैं जो वेतन-संरचना के निर्माण का नियन्त्रण कर सकें। यह सरकार का कार्य होगा कि वह एसी वेतन-संरचना के ब्यौरेवार परिणामों के अध्ययन की व्यवस्था करें। यह सुधार निम्नलिखित दिशाओं में किया जा सकता है। सिविल सेवा के पदों को वर्गों में समूहित कर देना चाहिये ताकि जिन पदों के लिए एक सी अर्हताएं अपेक्षित हैं और एक समान कठिनाइयां एवं जिम्मेदारियां हों, ऐसे पद एक ही वर्ग में रखे जा सकें। एक वर्ग के तमाम पदों के लिए एक ही वेतन-मान लागू होना चाहिये। ऐसे मूल्यन के लिए निम्नलिखित बात का ध्यान रखना चाहिये :—

(क) अखिल भारतीय सेवाओं (तकनीकी तथा गैर-तकनीकी) जैसी उन तमाम नौकरियों में जिसमें क्षेत्रीय तथा मुख्यालय पद हों और केन्द्रीय सेवाओं की बहुत सी नौकरियों में, (तकनीकी तथा गैर-तकनीकी) देशभर में सेवा के दायित्व का प्रभाव वेतन पैटर्न एवं ग्रेड तन्त्र में दिखाई पड़ना चाहिये।

(ख) अन्य सेवाओं के लिए जिनमें या तो केवल क्षेत्र में या मुख्यालय में काम करना होता है न कि दोनों में, तो वेतनमानों के ग्रेड केवल पदों की ड्यूटियों और जिम्मेदारियों पर ही आधारित करने होंगे।

(ग) क्योंकि राज्य सेवाओं से राज्य की सीमाओं के भीतर ही काम करने की अपेक्षा होती है और उन पर सारे भारत में काम करने का उत्तरदायित्व नहीं होता, इसलिए इस तथ्य का समावेश उन सेवाओं के वेतन के ग्रेडों में होना चाहिये।

(घ) ऐसे पद जिनमें बहुत ही जरूरी अनुसंधान कार्य होना है, उनका ग्रेड ऊंचा रखना ही होगा। भले ही उन पदों में प्रशासनिक उत्तरदायित्व थोड़ा सा हो या बिल्कुल ही न हो।

सेवा प्रवेश के समय के वेतन-मान की वेतनवृद्धि और इस वेतन-मान के अधिकतर और न्यूनतम के अंतर में जो अनुपात है, जहां तक व्यवहार्य हो यह अनुपात सभी अन्य सेवाप्रवेश के समय के वेतनमानों में एक जैसा होना चाहिये।

10. अध्ययन दल (पी) ने उदाहरण के रूप में एक वेतन पैटर्न पेश किया है। इस वेतन पैटर्न में 13 ग्रेड दिए गए हैं जिसमें वे सब पद आ जाते हैं जिन का वेतन आजकल 75 रु० से लेकर 980 50 तक है। अध्ययन दल (एन) का मत है कि केन्द्र तथा राज्यों के अधीन तमाम पद, जिसमें वे पद भी शामिल हों जिन पर अखिल भारतीय सेवाओं का स्टाफ काम कर रहा हो, बारह ऐसे ग्रेडों के अन्तर्गत रखे जा सकते हैं जो सभी कर्मचारियों के लिए लागू होंगे। के

हम समझते हैं कि अध्ययन दल (एन) द्वारा सुझाए गए ग्रेड इतने नाकाफी हैं कि सारे देश की सिविल सेवाओं को उनमें ठीक नहीं बैठाया जा सकता। ग्रेडों की यह संख्या लगभग 20 से 25 के बीच हो सकती है। परन्तु हम ग्रेडों की संख्या के संबंध में कोई सिफारिश नहीं करना चाहते। इन का निर्धारण सरकार तमाम संबंधित प्रश्नों का विस्तृत अध्ययन करके ही कर सकती है।

11. वर्गीकरण (ग्रेडिंग) का काम भारी तो है, परन्तु यह असम्भव नहीं होना चाहिये। इसकी शुरुआत केन्द्र अधीन प्रथम श्रेणी के पदों और राज्य के उन पदों जिन पर अखिल भारतीय सेवा के अफ़सरों ने काम करना है, से की जा सकती है। सिविल सेवाओं की कुल संख्या की तुलना में इन अफ़सरों की संख्या थोड़ी है। इन तमाम पदों का मूल्यन किया जा सकता है और इन्हें निरूपित करने वाले, 9 सर्वनिष्ठ वेतन-मानों के अन्तर्गत रखा जा सकता है। इन 9 ग्रेडों को कनिष्ठ, मध्यम और वरिष्ठ नामक तीन स्तरों में बांटा जा सकता है। किसी सुस्थापित प्रथम श्रेणी सेवा के एक अफ़सर की प्रत्येक स्तर के भीतर ग्रेडों में तरक्की सिद्ध कार्य निष्पादन के आधार पर होनी चाहिये। कनिष्ठ स्तर से मध्यम में और मध्यम स्तर से वरिष्ठ में पदोन्नति वरण से होगी। उन पदोन्नतियों, जिनमें एक ही कार्यात्मक क्षेत्र में गति रहती है, के प्रक्रिया का विवरण आठवें अध्याय में दिया गया है। जहां तक कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर मध्यम और वरिष्ठ स्तरों में पदोन्नति के बारे में प्रक्रिया का संबंध है, उसका वर्णन हमने तीसरे अध्याय में किया है। इस अध्याय के अन्त में 9 वेतन-मानों का एक व्याख्यात्मक चार्ट दिया गया है, जिनमें बहुत से प्रथम श्रेणी के वेतन-मानों को बैठाया जा सकता है। कुछ ऐसे पदों के उदाहरण भी दिए गए हैं, जिन्हें ग्रेडों में शामिल किया जा सकता है। इस बात पर बल देना उचित होगा कि अनुबंध में दिए गए ब्यौरे केवल उदाहरण के रूप में और हमने अपनी विचारणा दिशा को बताने के लिए दिए हैं। ग्रेडों के निर्धारण तथा जिन पदों के साथ ये रखे जायें, इसके बारे में सरकार को विस्तृत जांच करनी होगी। हम आशा करते हैं कि संबंधित मंत्रालयों की सलाह से प्रस्तावित कार्मिक विभाग द्वारा शुरू किए जाने वाले सर्वाधिक महत्वपूर्ण और तुरत प्रकार के कार्यों में से यह एक कार्य हो।

सिफारिश 8 :

हम सिफारिश करते हैं कि :—

(1) सिविल सेवा के पदों को ग्रेडों में समूहित कर दिया जाए ताकि उन तमाम पदों, को जिनमें एक ही तरह की अर्हताओं और एक ही किस्म की कठिनाइयां और जिम्मेदारियां हों, एक ही ग्रेड में समूहित किया जा सके। ऐसे ग्रेडों की संख्या 20 और 25 के बीच हो सकती है।

(2) प्रथम श्रेणी के तमाम पदों का मूल्यन हो और उन्हें 9 सर्वनिष्ठ वेतन-मानों के अन्तर्गत रख दिया जाए। इन 9 वेतन-मानों का एक व्याख्यात्मक चार्ट इस अध्याय के अंत में दिया गया है। इन 9 ग्रेडों या वेतन-मानों को कनिष्ठ, मध्यम और वरिष्ठ नामक तीन स्तरों में बांटा जा सकता है। किसी सुस्थापित प्रथम श्रेणी के एक अफसर की प्रत्येक स्तर के भीतर ग्रेडों में प्रगति सिद्ध कार्य-निष्पादन के आधार पर होनी चाहिये। कनिष्ठ स्तर से मध्यम में और मध्यम स्तर से वरिष्ठ में पदोन्नतियां वरण से होनी चाहिये।

(3) कार्मिक विभाग को ग्रेडों का निर्धारण करने तथा किन पदों में ये ग्रेड लागू हों इस प्रयोजन के लिए फौरी तौर से एक विस्तृत अध्ययन करना चाहिये।

12. केन्द्र तमाम प्रथम श्रेणी के पदों और राज्यों के पदों जिन पर अखिल भारतीय सेवाओं व्यक्तियों को तैनात किया जाता है, के मूल्यन और विभिन्न ग्रेडों में आवंटन के बाद केन्द्र

तथा राज्यों के अन्य पदों की जांच की जा सकती है और कुल सिविल सेवा को 20 से 25 तक के ग्रेडों के ढांचे के अन्तर्गत रखा जा उकता है । हमने एक सर्वनिष्ठ वेतन संरचना पेश की है। इससे यह मतलब नहीं निकाल ना चाहिये और न ही उसका यह अर्थ है कि तमाम संघटित सेवाओं और समूहों में प्रत्येक ग्रेड में पद की संख्या बराबर होगी । विभिन्न ग्रेडों में पदों का बांटना प्रत्येक सेवा या समूह की आवश्यकताओं के अनुसार अवश्य ही भिन्न होगा । ऐसा होते हुए भी सेवाओं के बीच के अन्तरों को जहां तक हो सके कम करने की कोशिश होनी चाहिए ताकि तुल्य समूहों के लिए उन्नति-अवसर मोटे तौर से तुल्य हों ।

13. हम खास तौर से इस वर्तमान धारणा की समाप्ति देखना चाहेंगे कि क्षेत्रिय पदों की अपेक्षा मुख्यालय के पद अधिक महत्वपूर्ण हैं । यदि प्रस्तावित ग्रेड योजना मूर्तरूप में लागू हो जाएं तो यह धारणा समाप्त हो जाएगी । आजकल कुछ पदों के साथ जो विशेष वेतन जुड़े हुए हैं, वे भी अनावश्यक हो जाएंगे ।

शिफारिश 9 :

> हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्र के तमाम प्रथम श्रेणी के पदों और राज्यों के, उन पदों जिन पर अखिल भारतीय सेवाओं के व्यक्तियों को तैनात किया जाता है, मूल्यन और विभिन्न ग्रेडों में आबंटन के बाद केन्द्र तथा राज्यों के अन्य पदों की जांच का कार्य प्रारम्भ किया जाए और समस्त सिविल सेवा को 20 से 25 तक ग्रेडों के ढांचे में रखा जाए ।

14. जिस सर्वनिष्ठ ग्रेड संरचना की हमने ऊपर सिफारिश की है वह उस योजना से भी मेल खाएगा जिसकी रूपरेखा हमने, सचिवालय में उच्चतर प्रबन्ध वर्गों के पदों की स्टाफ भर्ती के लिए तीसरे अध्याय में प्रस्तुत की है । वेतनमानों की वर्तमान बहुलता की समाप्ति और एक सी ड्यूटियों के लिए पारिश्रमिक में असंतुलन ऐसे लम्बे वेतन मानों जिनमें कई प्रकार की जिम्मेदारियां एक ही स्थान पर एकत्रित कर दी गई हैं, के स्थान पर उचित ग्रेडों के रखने से हमने तीसरे अध्याय में जिस योजना का वर्णन किया है उसे अपनाने में सुविधा होगी । परन्तु फिर भी हम इस बात पर बल देना चाहेंगे कि तीसरे अध्याय के सुझाव किसी अन्य परिवर्तन पर निर्भर नहीं है और उन्हें ऊपर के पैरों में प्रस्तावित वेतन संरचना के सुधार क्रियान्वयन पर निर्भर न समझा जाए । तीसरे और इस अध्याय में दिए गए प्रस्तावों के दो अलग सैट हैं और वे एक दूसरे पर निर्भर नहीं है ।

15. जिला कलक्टर और जिला पुलिस अधीक्षक के पदों के बारे में एक विशेष बात कहना आवश्यक है । हम इसे अत्यावश्यक मानते हैं कि इन पदों पर अनुभवी और परिपक्व अफसरों को लगाया जाए । जहां तक कलक्टर के पद का संबंध है इस वर्तमान नीती कि नए आदमी को पांचवे वर्ष के बाद जितना जल्दी सम्भव हो कलक्टर लगा देना चाहिये, और कि इस पद पर अधिक से अधिक व्यक्तियों को लगाया जाए, से जिले में तैनाती की औसत अवधि कम हो गई है और वह अवांछनीय रूप से छोटी है । हम इसे अत्यावश्यक मानते हैं कि अफ़सर ज्यादा लम्बी अवधियों तक इन पदों पर रहें और कि वे काफी वरिष्ठ हों । कलक्टर के एक से अधिक ग्रेड बनाकर इस प्रकार की तैनातियों में अधिक सुविधा होगी । सब से कनिष्ठ ग्रेड उन व्यक्तियों को मिलना चाहिये जिनका कम से कम आठ वर्ष का अनुभव हो, जो पद उच्चतर ग्रेडों में हों उन पर अपेक्षाकृत अधिक वरिष्ठ व्यक्तियों को लगाया जाना चाहिये । कलक्टर के ग्रेडों की असल संख्या के बारे में हम राज्य प्रशासन पर अपनी रिपोर्ट में विचार करेंगे । हमने जिला पुलिस के दो ग्रेड सुझायें है, इन में से निम्न ग्रेड उन भारतीय पुलिस सेवा के अफसरों को दिया जाए जिन की कम से कम आठ वर्ष की नौकरी हो ।

16. इस अध्याय को समाप्त करने से पहले हम फिर एकीकृत ग्रेड संरचना की फौरी जरूरत एवं लाभ की बात को बलपूर्वक दोहराते हैं । एकीकृत ग्रेड संरचना के मुख्य लाभ निम्नलिखित होंगे :-

(क) समय वेतनमान में स्वतः ऊपर की ओर गति पर रोक लगेगी,

(ख) एक ग्रेड से दूसरे ग्रेड में पदोन्नति के लिए प्रत्येक अफसर को ठोस गुण का परिचय देना पड़ेगा,

(ग) प्रत्येक अफसर के कार्य संबंध में अपेक्षाकृत अधिक सचेत मूल्यांकन एक व्यवहार्य आवश्यकता बन जाएगी और इस के साथ साथ होने वाले लाभ भी प्राप्त होंगे ।

(घ) वास्तविक गुण विशेष वाले व्यक्तियों के लिए इससे त्वरित पदोन्नति के लिए पर्याप्त क्षेत्र उपलब्ध हो जाएगा और इससे सरकार को सापेक्षतया मध्यम योग्यता वाले अधिकारियों को उस स्तर पर रोक देने में मदद मिलेगी जहां पर उनकी अन्यायोचित प्रगति को नियन्त्रित किया जाना चाहिए,

(ङ) विभिन्न सेवाओं में सर्वसम ग्रेडों के अस्तित्व से गतिशीलता (मोबिलिटी) में सहायता मिलेगी,

(च) विभिन्न सेवाओं में इस समय लागू विशिष्ट वेतन-मानों के स्थान पर एक एकीकृत पद्धति से मनोवैज्ञानिक ग्रन्थियों को दूर करने में मदद मिलेगी जो एसे वेतनमानों के कारण इस समय मौजूद हैं,

(छ) कुछ विरल मामलों को छोड़कर सचिवालय पदों के लिए विशेष वेतन देना अनावश्यक हो जाएगा ।

17. हमें पूर्ण विश्वास है कि सिविल सेवा में जिस गति से और जितनी संख्या तथा भिन्नता से नौकरियों का विस्तार हो रहा है, एकीकृत ग्रेड संरचना से प्रत्येक नौकरी के लिए सर्वोत्तम व्यक्तियों की खोज एवं उनकी उपलब्धि में सहायता मिलेगी । हमने तदानुसार इस अध्याय में की गई सिफारिशों को सर्वाधिक महत्व दिया है । हम सरकार से यह अनुरोध करेंगे कि वह इस अध्याय में पेश किये गए सुझावों पर उच्च अग्रता के आधार पर सोच विचार करे और कार्रवाई के उचित मार्गदर्शन के लिए एक उपयुक्त मशीनरी की स्थापना करे ताकि नौकरशाही को सही अर्थों में गुणीजन-तन्त्र में बदला जा सके ।

प्रस्तावित एकसमान ग्रेड संरचना

	प्रस्तावित वेतन मान (साधारणतया किसी विशेष वेतन की अनुमति नहीं)	तदनुरूपी उदाहरणात्मक एवं नोशनल पदों के उदाहरण, वस्तुनिष्ठ मूल्यन के अधीन
वरिष्ठ स्तर	3500 रु० (I) . .	भारत सरकार के सचिव, बड़े बड़े राज्यों के मुख्य सचिव, केन्द्र के 'कार्यात्मक' बोर्डों आदि के अध्यक्ष और कुछ सदस्य, आदि तकनीकी प्रकार के उच्चतम स्तरीय पद ।
	3000 रु० (II) . .	केन्द्र के अतिरिक्त सचिवों, कुछ बोर्डों के सदस्यों, अतिरिक्त सदस्यों के तदनुरूपी वरिष्ठ प्रबन्ध के पद ।
	2500-2750 रु० (III) .	संयुक्त सचिव, मुख्य अनुसंधान संस्थानों के अध्यक्ष, राजस्व बोर्ड के सदस्य, मंडल आयुक्त, आदि, केन्द्र के कुछ बोर्डों के सदस्य, केन्द्रीय विभागों के अध्यक्ष, महालेखापाल, आयकर आयुक्त, मुख्य इंजीनियर आदि (अपेक्षाकृत कुछ भारी चार्ज वाले) तदनुरूपी पदों के वरिष्ठ प्रबन्ध पद ।

	प्रस्तावित वेतन मान (साधारणतया किसी विशेष वेतन की अनुमति नहीं)	तदनुरूपी उदाहरणात्मक एवं नोशनल पदों के उदाहरण, वस्तुनिष्ठ मूल्यन के अधीन
	2000-2250 रु० (IV)	राज्यों के महत्वपूर्ण विभागों के अध्यक्ष, कुछ केन्द्रीय विभागाध्यक्ष उदाहरणार्थ महालेखापाल, आयकर आयुक्त, मुख्य इंजीनियर (अपेक्षाकृत कुछ हल्के चार्ज वाले) आदि ।
मध्यम स्तर	1600-2000 रु० (V*)	उप महा पुलिस निरीक्षक, अधीक्षक-इंजीनियर (भारी चार्ज वाले) अपेक्षाकृत छोटे विभागों के अध्यक्ष और राज्यों में अपेक्षाकृत बड़े विभागों के सचिव ।
	1300-1600 रु० (VI*)	राज्यों में अपेक्षाकृत छोटे विभागों के सचिव, बहुत दुर्गम जिलों में उप पुलिस अधीक्षक, केन्द्रीय विभागों में कनिष्ठ प्रशासनिक ग्रेड भारत सरकार के उपसचिव , अधीक्षक-इंजीनियर (हल्के चार्ज वाले)
कनिष्ठ स्तर	900-1250 रु० (VII)	कलक्टर (छोटे चार्ज), इसके अलावा बहुत से पद और उपरिलिखित अखिल भारतीय सेवा के वे पद जो इस समय वरिष्ठ वेतनमान हैं, केन्द्र की प्रथम श्रेणी सेवा, या केन्द्र के प्रथम श्रेणी के सम्मिलित वेतनमान के पदों को मूल्यन के बाद इस ग्रेड के अन्तर्गत रखा जा सकता है, कुछ उदाहरण ये हैं :— उप पुलिस अधीक्षक, भारी चार्ज वाले कार्यपालक इंजीनियर, और केन्द्र सरकार के अवर सचिव स्तर के कुछ पद

*कलेक्टरों के ग्रेडों की संख्या और उनके अन्तर्गत रखे जाने वाले वेतनमानों पर विचार राज्य प्रशासन रिपोर्ट में होगा ।

700-1100 रु० (VIII) .	बहुत से वरिष्ठ वेतनमान या अखिल भारतीय और केन्द्रीय प्रथम श्रेणी में सम्मिलित वेतन-मान पद, भारतीय प्रशासन सेवा और भारतीय विदेश सेवा के बहुत से कनिष्ठ वेतनमान के पद जैसे राज्य सरकार के कुछ उप सचिव, केन्द्र सरकार के कुछ अवर सचिव, राज्यों में विभागों के उपाध्यक्ष, सहायक पुलिस महा निरीक्षक, हलके चार्ज वाले कार्यपालक इंजीनियरों के पद इस ग्रेड के अन्तर्गत रखे जा सकते हैं ।
400-950 रु० (IX) . .	ऊपर दिए गए प्रथम श्रेणी के पदों के अलावा तमाम प्रथम श्रेणी पद। सुस्थापित प्रथम श्रेणी की अखिल भारतीय और केन्द्रीय सेवाओं के लिए 400-500 का एक प्रशिक्षण ग्रेड हो सकता है ।
(X) और (XI) 350-900 रु० . .	द्वितीय श्रेणी के दो ग्रेड रखे जा सकते हैं ।
(XII) से (XXIV) तक .	तृतीय श्रेणी के समुचित वेतन मान वाले 9 से 13 ग्रेड तक हो सकते हैं ।
(XXV) . . .	चतुर्थ श्रेणी

पांचवा अध्याय

भर्ती नीति

कार्मिकों की संख्या में अत्यधिक वृद्धि हो जाने के कारण कुछ समय से भर्ती संबंधी समस्याएं काफी जटिल हो गई हैं। मार्च, 1966 में सरकार, स्थानीय निकायों और सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों में नियुक्त व्यक्तियों की संख्या लगभग 93.60 लाख थी जिनमें से 66.00 लाख व्यक्ति सीधे राज्य और केन्द्रीय सरकारों के अधीन नियुक्त थे। किसी भी दृष्टि से यह संख्या काफी बड़ी है और वृद्धि की दर विशेष रूप से अभी हाल के कुछ वर्षों में काफी तेजी से बढ़ी है। वृद्धि की दर सिविल सेवा के प्रमुख चार स्तरों पर समान नहीं है। उदाहरण के लिए केन्द्रीय सरकार के अधीन 1960 से 1965 के दौरान प्रथम श्रेणी के संबंध में वार्षिक वृद्धि दर 19 प्रतिशत थी। द्वितीय श्रेणी की 5.7 प्रतिशत, तृतीय श्रेणी की 6.2 प्रतिशत और चतुर्थ श्रेणी की 4.9 प्रतिशत थी। अध्ययन दल (कार्मिक) का विचार है कि इसमें से कुछ वृद्धि अकारण है और उससे बचा जा सकता था। उनके अनुसार कार्मिकों के इस प्रचुरोद्भवन के मुख्य कारण निम्न हैं :–

(क) अनावश्यक या महत्वहीन कार्यों को हाथ में लेना।

(ख) एक ही कार्य का दो जगह किया जाना जैसे कि केन्द्र और राज्यों के बीच और मुख्यालय और क्षेत्रीय संगठनों के बीच

(ग) पर्याप्त और अग्रिम कार्मिक योजना न होना ; और

(घ) नए पदों के निर्माण और निर्माण के बाद उन्हें बनाए रखने के औचित्य पर ध्यानपूर्वक और केन्द्रीयकृत रोक न होना ;

2. कार्मिकों की बेरोकटोक और अनावश्यक वृद्धि से भर्ती पर बुरा असर पड़ने के अलावा दक्षता में भी कमी आती है। स्पष्टतः अपव्यय से बचने के लिए ही नहीं अपितु कोटि की दृष्टि से भर्ती की संतोषजनक स्थिति बनाए रखने के लिए इस प्रकार के प्रचुरोद्भवन पर रोक लगाने के लिए सशक्त उपाय करना आवश्यक है। हम इस संबंध में निम्नलिखित कुछ महत्वपूर्ण उपायों की सिफारिश करते हैं :—

(1) कार्मिक-योजना और प्रबंध के लिए तर्क संगत प्रणाली लागू करना।

(2) जहां कहीं भी एक ही कार्य दो जगह हो रहा हो उसे दूर करना जैसे कि राज्यों और केन्द्र के बीच।

(3) पद्धतियों को सरल व कारगर बनाने, मितव्ययता वाले संगठनात्मक परिवर्तनों को लागू करने, स्टाफ निरीक्षण एकक और संगठन एवं पद्धति एककों के अतिरिक्त स्टाफ की छंटनी करने की दृष्टि से किए गए प्रयत्नों का समन्वय करने के लिए संगठन एवं पद्धति तकनीकों को कड़ाई से लागू करना।

(4) "निम्नतम आवश्यक" के स्थान पर "अधिकतम संभव" सिद्धान्त के आधार पर मुख्यालय से शक्तियों का प्रत्यायोजन।

3. उपर्युक्त मदों में से दूसरी पर हमने भारत सरकार के तंत्र और उसकी कार्य पद्धति पर अपनी रिपोर्ट के अन्तर्गत विचार किया है। शक्तियों का प्रत्यायोजन से संबंधित चौथी मद अगली रिपोर्ट का विषय होगी। तीसरी मद पर इस रिपोर्ट के अध्याय दस में विचार किया गया है। यहां हम अधिक अच्छी कार्मिक आयोजना की आवश्यकता पर विचार करेंगे।

4—8 ARC/70

कार्मिक आयोजना

4. ठोस भर्ती नीति के लिए पर्याप्त कार्मिक योजना का बहुत महत्व है । इसके अभाव में भर्ती की दर में समय-समय पर तीव्र घट-बढ़ होगी जिससे भर्ती किए गए लोगों की कोटि और संवर्ग प्रबंध पर विपरित प्रभाव पड़ेगा । अध्ययन दल (कार्मिक) ने बताया है कि भारतीय प्रशासन सेवा की प्राधिकृत संख्या 1948 में 803 से बढ़ कर 1952 में 1168 हो गई और उसके बाद 1956 में 1542 से बढ़कर 1960 में 2036 और 1966 में बढ़ कर 2575 हो गई । दल का विचार है कि इस मामले में संभावित आवश्यकता पर पर्याप्त अग्रिम रूप से विचार नहीं किया गया परिणाम-स्वरूप भर्ती दर 1953 तक 30 से 40 के बीच रही जब कि 60 के बाद वह 100 तक पहुंच गई। यह इस बात के बावजूद हुआ कि भारतीय प्रशासन सेवा (और भारतीय पुलिस सेवा) के लिए संवर्ग आवश्यकताओं का निर्धारण करने के लिए हर तीन वर्ष बाद सिंहावलोकन किया जाता है। अन्य प्रतिष्ठित सेवाओं में कोई भी आवधिक सिंहावलोकन नहीं किया जाता है और ऐसा प्रतीत होता है कि भर्ती बिना किसी आयोजित ढंग से होती रही है ।

5. विभिन्न संवर्गों के प्रबंध के लिए उपयुक्त तंत्र का अभाव एक एसा कारक है जो भर्ती को प्रभावित करता है । प्रत्येक सेवा में अपने संवर्गाधीन पदों के साथ साथ प्रतिनियुक्ति पदों, यदि कोई हों, को भरने के लिए पर्याप्त व्यवस्था होनी चाहिए हमने यह देखा है कि अधिकांश प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं में पर्याप्त प्रतिनियुक्ति आरक्षणों की व्यवस्था नहीं होती है हालांकि बाहर प्रतिनियुक्तियों के लिए उनके कार्मिको की मांग की जाती है । पदों का ढांचा बनाने से पूर्व ध्यान पूर्वक जांच भी नहीं की जाती । इन दोनों कमियों के परिणामस्वरूप सुनियोजित भर्ती नहीं हो पाती । अत: यह जरूरी है कि आवश्यकताओं का पूर्वानुमान 5 वर्ष की अवधि के लिए पर्याप्त पहले से कर लिया जाए और प्रत्येक सेवा के लिए संवर्ग प्रबंध समितियां बनाई जाएं । संवर्ग प्रबंध समिति में नियंत्रण प्राधिकारी के साथ साथ केन्द्रीय कार्मिक एजेंसी प्रतिनिधियों और "प्रयोक्ता हित" यदि कोई हो, के प्रतिनिधि भी शामिल किए जाए । इस संदर्भ में "प्रयोक्ता हित" से अभिप्राय है नियंत्रण प्राधिकारी के अतिरिक्त वे अन्य संगठन जहां संबंधित प्रतिनियुक्ति कार्मिकों की सेवाओं का कार्य उपयोग करने की संभावना रहती है। इस समिति का कार्य होगा, पांच वर्ष के लिए संवर्ग आवश्यकताओं का अग्रिम सिंहावलोकन करना और विकासों को देखते हुए जिन मध्यावधि सुधारों की आवश्यकता हो उनका सुझाव देना ।

सिफारिश 10

अत: हम सिफारिश करते हैं कि :

(1) सभी सेवाओं के लिए एक बार में पांच साल के लिए कार्मिकों की आवश्यकताओं का अग्रिम बहिर्वेशन कर लेना चाहिए । यदि परिस्थितियों की मांग हो तो मध्यावधि मूल्यांकन किए जाने चाहिए और मूल्यांकन के आधार पर आवश्यक सुधार किए जाए ।

(2) एसे बहिर्वशन संवर्ग प्रबंध समिति द्वारा किए जाने चाहिए जिसका गठन पैरा 5 में वर्णित ढंग से किया गया हो ।

भर्ती विधियां

6. अब हम भर्ती-विधियों से संबंधित प्रश्नों की चर्चा करेंगे । संघ लोक सेवा आयोग प्रति वर्ष उच्च तकनीकी और गैर तकनीकी सेवाओं में भर्ती के लिए कई परीक्षाएं लेता है । इस प्रकार रेलवे, रक्षा, सिविल निर्माण कार्य आदि में प्रथम श्रेणी की इंजीनियरी सेवा के लिए अधिकारियों का चुनाव करने के लिए एक सम्मिलित प्रतियोगी परीक्षा ली जाती है । गैर तकनीकी प्रथम श्रेणी की सेवाओं के लिए विभिन्न प्रकार की सम्मिलित प्रतियोगी परीक्षा ली जाती है । भारतीय अर्थशास्त्र/सांख्यिकीय सेवाओं और भारतीय वन सेवा के लिए भी अलग परिक्षाएं ली जाती हैं

प्रथम श्रेणी की तकनीकी सेवाएं

7. हमारे अध्ययन से यह पता लगता है कि उच्च तकनीकी सेवाओं में आने वालों की कोटि संतोषजनक होती है और इन सेवाओं में विश्वविद्यालयों से निकलने वाले सर्वोत्तम छात्र काफी मात्रा में सफल होते हैं। लेकिन फिर भी एक बात पर ध्यान देना आवश्यक है कि जहां प्रतिष्ठित प्रथम श्रेणी की इंजीनियरी सेवाओं के लिए विस्तृत परीक्षा ली जाती है वहां प्रतिष्ठित सेवाओं से इतर प्रथम श्रेणी के अधिकांश पद 15 या 20 मिनट के संक्षिप्त इन्टरव्यू के आधार पर भरे जाते हैं। हमारा सुझाव है कि यदि आवश्यकताएं और मूल योग्यताएं समान ही हों तो प्रतिष्ठित वर्गों के बाहर के प्रथम श्रेणी के पद भी यथासंभव सम्मिलित परीक्षाओं के परिणाम के आधार पर ही भरे जाने चाहिए। लेकिन जहां पहले के विशेष अनुभव या मूल डिग्री के अतिरिक्त अधिक विशिष्ट योग्यता की आवश्यकता हो वहां संक्षिप्त इन्टरव्यू पद्धति अपनाई जा सकती है। इस प्रकार की तदर्थ भर्ती भी उन मामलों में अपनाई जा सकती है जहां थोड़े समय में ही किसी नई परियोजना को शुरू करना हो।

प्रथम श्रेणी की गैर तकनीकी सेवाएं

8. पिछले बीस वर्षों के दौरान प्रथम श्रेणी की गैरतकनीकी सेवाओं के लिए परीक्षाओं में कई परिवर्तन हो चुके हैं। 1950 तक एक ही परीक्षा होती थी जिसके द्वारा सभी गैर तकनीकी सेवाओं—अखिल भारतीय और केन्द्रीय—के लिए चुनाव किए जाते थे। सभी उम्मीदवारों को तीन अनिवार्य पेपर देने होते थे और विभिन्न विषयों की सूची में से तीन ऐच्छिक पेपरों में परीक्षा देनी होती थी परन्तु भारतीय पुलिस सेवा के उम्मीदवारों को तीन के स्थान पर दो ऐच्छिक पेपर लेने होते थे। लिखित परीक्षा के बाद इन्टरव्यू लिया जाता था जिसके अधिकतम अंक सभी सेवाओं के लिए समान थे। 1951 के बाद से एक परीक्षा के स्थान पर तीन परीक्षाएं ली जाती थीं। तीनों सेवाओं के सभी उम्मीदवारों के लिए वही तीन अनिवार्य पेपर थे। प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के उम्मीदवारों को पहले के समान ही तीन ऐच्छिक पेपर लेने होते थे। भारतीय प्रशासन सेवा और भारतीय विदेश सेवा के उम्मीदवारों को दो अतिरिक्त वैकल्पिक पेपर लेने होते थे और भारतीय पुलिस सेवा के उम्मीदवारों को पहले के समान ही दो ऐच्छिक पेपर लेने होते थे। भारतीय प्रशासन सेवा और भारतीय विदेश सेवा के केवल उन उम्मिदवारों के अतिरिक्त वैकल्पिक पेपरों की जांच की जाती थी जिन्होंने तीनों अनिवार्य और तीनों ऐच्छिक पेपरों में कम से कम एक निर्धारित स्तर तक के अंक प्राप्त किए हों। इस प्रकार हालांकि परीक्षा अभी भी सम्मिलित ही है परन्तु उसे तीन भिन्न भिन्न परीक्षाएं माना गया है। यह स्पष्ट है कि उसका उद्देश्य सम्मिलित प्रतियोगी परीक्षा में बैठे उम्मीदवारों में से भारतीय प्रशासन सेवा और भारतीय विदेश सेवा के लिए अलग चुनाव करना है।

9. हम विशेष रूप से भारतीय प्रशासन सेवा और भारतीय विदेश सेवा के लिए उम्मीदवारों को पृथक करने वाली इस पद्धति के पक्ष में नहीं हैं। इसके लिए निम्न कारण हैं :—

(क) केन्द्रीय प्रथम श्रेणी की सेवाओं के अधिकांश प्रतियोगी दो अतिरिक्त पेपर लेकर भारतीय प्रशासन सेवा/भारतीय विदेश सेवा के लिए भी बैठते है हालांकि कुछ प्रतिशत ऐसे भी होंगे जो इन सेवाओं में से केवल एक के लिए उम्मीदवार होते हैं। इनमें से दो तीहाई से अधिक के पास स्नातकोत्तर डिग्री और लगभग समान शैक्षिक योग्यताएं होती हैं। औसतन 500 से अधिक उम्मीदवार अन्य पेपरों में इतना अच्छा कर लेते हैं कि उनके अतिरिक्त प्रश्न पत्रों की जांच की जाए। सफल उम्मीदवारों की सूची में से लगभग प्रथम 20 को छोड़ कर पांचों वैकल्पिक पेपरों में परीक्षा देने वाले अन्य सभी उम्मीदवारों के परस्पर क्रम का निर्धारण कुल प्राप्तांकों के केवल बहुत थोड़े से अन्तर के द्वारा होता है; यहां तक कि कुल नम्बरों में केवल 5 प्रतिशत के अन्तर में ही लगभग एक सौ उम्मीदवार आ जाते हैं। उम्मीदवारों की मूल योग्यताएं और

बौद्धिक योग्यता लगभग समान होने पर भी इन अधिकारियों के कैरियर के आरम्भ में ही केन्द्रीय सेवाओं और भारतीय प्रशासन सेवा/भा०वि०से० के बीच एक स्थायी रिक्ति बना देना कृत्रिम है। यह स्थिति सभी संबंधित व्यक्तियों में विकृत मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रिया उत्पन्न करती है।

(ख) परीक्षा को सम्मिलित रखने और साथ ही साथ उसे तीन विभिन्न परीक्षाओं में कल्पना करने के प्रयास के फलस्वरूप अनावश्यक और परिहार्य प्रशासनिक कार्य हो गया है। 1958 में सरकार ने लोक सेवा (भर्ती के लिए योग्यताएं) समिति 1956 की उस सिफारिश स्वीकार कर ली कि इन परीक्षाओं में कोई भी उम्मीदवार दो बार से अधिक नहीं बैठ सकता। लेकिन फिर भी इस रोक का उद्देश्य व्यवहार में प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि उम्मीदवार तीन विभिन्न प्रकार की परीक्षाओं में अलग अलग बैठकर कई अवसर ले सकता है।

10. ऊपर दिए कारणों से हम यह वांछनीय समझते हैं कि सभी उच्च गैरतकनीकी सेवाओं के लिए भर्ती प्रक्रिया को समेकित कर दिया जाए। उम्मीदवारों द्वारा किए गए एक या दो अतिरिक्त प्रश्न पत्रों के आधार पर विभिन्न संवर्ग बनाने का प्रयत्न नहीं किया जाना चाहिए। दूसरे शब्दों में भा०प्र०से०/भा०वि०से० और अन्य केन्द्रीय सेवाएं प्रथम श्रेणी (गैरतकनीकी) के लिए व्यक्तियों का चनाव करने के लिए एक ही परीक्षा ली जाएगी परन्तु उम्मीदवारों को विभिन्न सेवाओं के लिए अपना तरजीहें क्रम देने को कहा जाएगा। भारतीय पुलिस सेवा के संबंध में हम मामले की अपनी रिपोर्ट में पुलिस और/या राज्य प्रशासन के अन्तर्गत अधिक विस्तार से जांच करेंगे। जब तक इस संबंध में हम अपनी सिफारिशें प्रस्तुत न करें तब तक इस सेवा की मौजूदा आयु-सीमा और परीक्षा विधि चालू रखी जा सकती है।

सिफारिश 11

हम सिफारिश करते हैं :—

(1) जहां तक संभव हो प्रथम श्रेणी के इंजीनियरी पदों पर भर्ती केवल प्रतियोगी परीक्षा द्वारा ही की जाए और साधारण इन्टरव्यू के बाद चयन केवल उन्हीं मामलों तक सीमित रखा जाए जहां पूर्व अनुभव या मूल डिग्री के अतिरिक्त कोई अन्य विशेष योग्यता की आवश्यकता हो या थोड़े समय के अन्दर किसी नई परियोजना को शुरू करना हो।

(2) भारतीय प्रशासन सेवा/भारतीय विदेश सेवा और अन्य गैरतकनीकी प्रथम श्रेणी की सेवाओं के लिए भर्ती केवल एक प्रतियोगी परीक्षा के द्वारा की जाए। यह उम्मीदवारों पर छोड़ दिया जाए कि व विभिन्न सेवाओं के लिए अपने तरजीह क्रम का उल्लेख करें।

पाठ्यक्रम

उच्च गैरतकनीकी सेवाओं की परीक्षा के पाठ्यक्रम में पिछले बीस वर्षों से कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। यह परीक्षा उम्मीदवारों की अपनी पसंद के विषयों में एक शैक्षणिक परीक्षा द्वारा उनकी बौद्धिक योग्यता और मानसिक अनुशासन की जांच करती है। यह लगभग आधे घंटे के एक इन्टरव्यू में उम्मीदवारों के व्यक्तित्व की जांच भी करती है (व्यक्तित्व से अर्थ है मानसिक सजगता, अर्थग्रहण की नीर-क्षीर विवक शक्ति, स्पष्ट और तर्क सम्मत प्रतिपादन, निर्णय संतुलन अभिरुचियों की विविधता और गहनता, सामाजिक मेल-मिलाप की योग्यता, नेतृत्व, बौद्धिक और अधिक सत्यानिष्ठा)। अंग्रेजी निबन्ध, सामान्य अंग्रेजी और सामान्य ज्ञान के तीन अनिवार्य प्रश्न पत्रों के अतिरिक्त और भी विविध पाठ्यक्रम, हालांकि वह अधिक नहीं है, लगभग अपरिवर्तित है

रहे हैं। पाठ्य क्रम में वे विषय शामिल नहीं है जो आम तौर पर इंजीनियरी विज्ञान के स्नातकों द्वारा पढ़े जाते हैं हालांकि इंजीनियरी स्नातक परीक्षा में बैठ सकते हैं। हमारा विचार है कि परीक्षा का प्रयोजन बौद्धिक योग्यता और उदार विस्तृत दृष्टिकोण के साथसाथ व्यक्तित्व की जांच करना भी है। यदि ऐसा है तो हमें ऐसा कोई कारण नजर नहीं आता कि जिससे कि इंजीनियरी विषयों को पाठ्यक्रम में सम्मिलित न किया जाए। आज शायद कुछ ही व्यक्ति यह मानते होंगे कि केवल मानविकी विषय या शुद्ध विज्ञान विषय ही मन को पर्याप्त रूप से सिविल सेवाओं के लिए विकसित करते हैं, और व्यवसायिक अध्ययन जैसे कि इंजीनियरी आदि ऐसा नहीं करते है। लेखा-विद्या का पाठ्यक्रम में होना इस बात का सूचक है कि सं०लो०से० आयोग का दृष्टिकोण यह नहीं है। लेकिन ऐसा प्रतीत होता है कि इंजीनियरी विषयों के साथ न्याय नहीं किया गया और उन्हें पाठ्यक्रम में शामिल नहीं किया गया। हालांकि इंजीनियरी स्नातक परीक्षा में बैठ सकते हैं लेकिन मेहनती से मेहनती छात्र भी सफलता की बहुत अधिक आशा नहीं रख सकता है क्योंकि उन्हें अपने पहले पढ़े विषयों से बाहर के विषयों को एकदम नए सिरे से पढ़ना पड़ता है। हमारा विचार है कि इंजीनियरी और अन्य तकनीकी विषयों को गैरतकनीकी सेवाओं की परीक्षा के पाठ्यक्रम में शामिल करके इस स्थिति को समाप्त कर देना चाहिए। हमारा विचार है कि बहुत अधिक चिकित्सा स्नातक इस परीक्षा में नहीं बैठगे लेकिन फिर भी यदि कोई बैठना चाहे तो उसके लिए द्वार बन्द क्यों किए जाएं। अत: पाठ्यक्रम में कुछ ऐसे विषय शामिल करना आवश्यक है जिससे कि चिकित्सा स्नातक भी इस परीक्षा में बठ सकें।

सिफारिश 12

हम सिफारिश करते हैं कि गैरतकनीकी सेवाओं की सम्मिलित प्रतियोगी परीक्षा में लिए जाने वाले विषयों में इंजीनियरी विषयों के साथ साथ चिकित्सा डिग्री से संबंधित विषय भी शामिल किए जाएं।

भर्ती आदि में देरी

12. हम यहां पर भर्ती कार्यविधि के कुछ सामान्य पहलुओं की चर्चा करेंगे।

(क) भारत में सरकारी सेवा में भर्ती से संबंधित एक अप्रिय बात यह है कि वहां उपलब्ध पदों को संख्या की तुलना में उम्मीदवार की संख्या बहुत अधिक होती है। कभी कभी अनुपात 1 : 100 या इससे भी अधिक होता है। कुछ पदों के लिए बहुत अधिक उम्मीदवारों की परीक्षा लेने में केवल व्यय और असुविधा ही अधिक नहीं होती बल्कि बहुत अधिक उम्मीदवारों का आवेदन-पत्र देना और फिर निराश होना काफी निराशाजनक दृश्य उपस्थित करता है। इसके अतिरिक्त बहुत अधिक आवेदन-पत्रों की छानबीन करना और उतने ही अधिक उम्मीदवारों की परीक्षा लेना और मूल्यांकन करना देरी का एक बहुत अच्छा कारण है। अत: आवेदकों की संख्या को उचित संख्या तक सीमित करने के लिए ही नहीं बल्कि वास्तविक भर्ती कार्यविधि को तीव्रता प्रदान करने के लिए कोई तरीका निकालना चाहिए। हालांकि यह सच है कि जब तक कोई व्यक्ति न्यूनतम आवश्यकता को पूरा करता हो तब तक उसमें और दूसरे उम्मीदवार में कोई भेद नहीं किया जाना चाहिए लेकिन यह भी उतना ही ठीक है कि काफी अधिक आवेदकों के लिए सफलता की उम्मीद केवल एक मृगमरीचिका होती है। प्रत्येक पद के लिए विचार किए जाने वाले उम्मीदवारों की संख्या को कम करने के लिए कुछ उपाय करना आवश्यक है। इनमें निम्नलिखित में से कोई शामिल किए जा सकते हैं जैसे आयु-सीमाओं को कम ज्यादा करना, उम्मीदवारों को छांटने के लिए कोई तर्क संमत प्रणाली अपनाना, उपयुक्त मामलों में न्यूनतम योग्यता को बढ़ा देना या किसी तर्क संमत आधार पर इन्टरव्यू के लिए बुलाए जाने वाले उम्मीदवारो की संख्या सीमित करना। विचाराधीन उद्देश्य सबसे अच्छी तरह कैसे प्राप्त किया जा सकता है इस पर ब्यौरेवार विचार करने की आवश्यकता है।

(ख) विभिन्न लोक सेवा आयोगों द्वारा पदों की भर्ती के लिए समाचार पत्रों में दिए जाने वा विज्ञापनों पर होने वाले व्यय पर बचत की काफी गुंजाईश है। हमारा विचार है कि आवश्यक प्रसार को बनाए रखने के साथ साथ व्यय को कम करने की दृष्टि से इस प्रश्न की सूक्ष्मता से छानबीन कर आवश्यक है।

(ग) हम इस तथ्य की ओर भी ध्यान आकर्षित करना चाहते हैं कि सामान्यत: परी कार्यविधि अधिकांश मामलों में शैक्षणिक ज्ञान के निर्धारण पर ही अधिक विश्वास रखती है मानवीय और वैयक्तिक गुणों पर पर्याप्त ध्यान नहीं देती जो कि सरकारी सेवा के लिए अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण हैं। ये गुण हैं ईमानदारी, सेवा-भावना, चरित्र और नेतृत्व विशेषक। भर्ती लिए केवल शीघ्र कारगर होने वाली कार्यविधियां बनाना ही अत्यावश्यक नहीं है बल्कि यह आवश्यक है कि ऐसी भरती विधि निकाली जाए जो उम्मीदवार के उन मानवीय गुणों का आक कर सके जो उसे लोक सेवा के योग्य बनाते हैं।

(घ) कुछ लोगों ने यह राय जाहिर की है कि अखिल भारतीय और गैर तकनीकी केन्द्री सेवाओं (प्रथम श्रेणी) का पाठ्यक्रम ऐसा है कि विश्वविद्यालय स्तर पर विज्ञान विषयों के छात्रों को कला के छात्रों की अपेक्षा घाटा रहता है। हालाँकि हम प्रश्न के गुण दोषों पर टिप्पणी नहीं करना चाहते लेकिन यह आवश्यक प्रतीत होता है कि परीक्षा सभी उम्मीदवारों के लिए लाभ व नुकसान की असमान परिस्थितियों, यदि कोई हो, को दूर करके तुलनात्मक गहनता और विष विस्तार की चुनौती प्रस्तुत करें।

(ङ) हम इसे भी आवश्यक मानते हैं कि उच्च सेवाओं में भर्ती किए जाने वाले व्यक्तियों को भारतीय संस्कृति और अध्यात्मिक परंपरा का अच्छा ज्ञान होना चाहिए। इस संबंध में अच्छी बुनियाद हमें महान भारतीय महाकाव्यों और भारतीय भाषाओं के पंडितों और विद्वानों द्वारा लिखित अन्य प्रसिद्ध पुस्तकों को मूल रूप में या उनके अनुवाद पढ़ कर ही मिल सकती है। अत यह वांछनीय है कि उच्च सेवाओं की परीक्षा में इन विषयों पर पेपर शामिल किए जायं।

ये सभी महत्वपूर्ण प्रश्न हैं और इनकी ध्यान पूर्वक और ब्यौरेवार जांच करना जरूरी है। हमारा सुझाव है कि इन पर विचार करने के लिए एक समिति नियुक्त की जाए।

सिफारिश 13

> हम सिफारिश करते हैं कि सामान्य रूप से अधिक शीघ्रता से भर्ती करने की विधियां तैयार करने, पदों और उम्मीदवारों के अनुपात को कम करने, प्रचार के व्यय को कम करने और उच्च सेवाओं की परीक्षा के पाठ्यक्रम को संशोधित करने के प्रश्न पर विचार करने के लिए एक समिति बनाई जाए।

गैर-तकनीकी उच्च सेवाओं के लिए आयु सीमा बढ़ाना

13. आजकल भारतीय पुलिस सेवा के लिए उम्मीदवारों की आयु-सीमा 20 से 24 व है। अन्य गैर तकनीकी उच्च सेवाओं के उम्मीदवारों के लिए आयु सीमा 21 से 24 वर्ष है। अधिक तम आयु सीमा का असर उन व्यक्तियों पर खराब पड़ता है जिन्होंने अपनी डिग्री तक की पढ़ाई करने के बाद अनुसंधान का कोई पाठ्यक्रम भी किया हो या जिन्होंने इंजीनियरी, चिकित्सा आदि के क्षे में विशेष अध्ययन किया हो। पिछले कुछ वर्षों से इन विषयों के संबंध में विदेशों में पढ़ने की सुविधा काफी बढ़ गई हैं और अनेक विश्वविद्यालय स्नातक इन सुअवसरों का लाभ उठाते रहे हैं। यह सरका के साथ साथ सिविल सेवा के लिए भी हितकर होगा कि ऐसे व्यक्तियों को भी प्रतियोगी परीक्षा द्वारा सेवा में प्रवेश करने की अनुमति दे दी जाए। ऐसे व्यक्ति भी इन परीक्षाओं में बैठ सकें इस लिए यह जरूरी है कि सभी उम्मीदवारों के लिए अधीकतम आयु सीमा बढ़ा कर 26 वर्ष कर द जाए। यह सुझाव अध्ययन दल (एन) के साथ साथ अध्ययन दल (टी) ने भी दिया है। लेकि फिर भी प्रत्येक उम्मीदवार के लिए तकनीकी एवम् गैर तकनीकी सेवाओं (दोनों को मिलाकर की परीक्षा में बैठने के अवसरों की संख्या दो से अधिक नहीं होनी चाहिए।

सिफारिश 14

हम सिफारिश करते हैं कि :—

(1) प्रतियोगी परीक्षा में बैठने की अधिकतम आयु सीमा बढ़ा कर 26 वर्ष कर दी जाए ।

(2) किसी भी उम्मीदवार के लिए तकनीकी एवन् गैरतकनीकी सेवाओं (दोनों को मिलाकर) की परीक्षा में बैठने के अवसरों की संख्या दो से अधिक न हो ।

सीमित संख्या की रिक्तियों के लिए प्रथम श्रेणी के स्नातकों के लिए विशेष प्रकार की परीक्षा

14. हालांकि उच्च तकनीकी सेवाओं में चुने जानेवाले व्यक्तियों की कोटि कुल मिलाकर संतोषजनक प्रतीत होती है लेकिन गैर तकनीकी सेवाओं के उम्मीदवारों के सम्बन्ध में स्थिति ऐसी नहीं है। 1950 से 55 के दौरान विश्वविद्यालयों के प्रथम श्रेणी में उत्तीर्ण स्नातकों में से एक चौथाई प्रतियोगी परीक्षाओं में बैठे और उपलब्ध रिक्तियों की संख्या, परीक्षा में बैठे प्रथम श्रेणी में उत्तीर्ण स्नातकों की संख्या का एक तिहाई थी । एक दशक बाद हम देखते हैं कि हालांकि प्रथम श्रेणी में उत्तीर्ण स्नातकों की संख्या तिगुनी हो गई है परन्तु उनमें से प्रतियोगी परीक्षाओं में बैठने वालों की संख्या लगभग उतनी ही रही है, जब कि इसी बीच उपलब्ध रिक्तियों की संख्या भी पहले से तीगुनी हो गई है । इससे रिक्तियों और प्रथम श्रेणी में उत्तीर्ण स्नातकों की संख्या का अनुपात 1 : 1.2 हो गया जब कि यह अनुपात 1 : 3 होता यदि प्रथम श्रेणी में उत्तीर्ण स्नातक उतनी ही बड़ी संख्या में प्रतियोगी परीक्षा में बैठते जितनी संख्या में दस वर्ष पूर्व बैठते थे । यह तथ्य, कि प्रतियोगी परीक्षाओं में बैठने वाले प्रथम श्रेणी में उत्तीर्ण छात्रों की संख्या प्रत्येक वर्ष प्रथम श्रेणी में पास होने वाले स्नातकों की संख्या और उपलब्ध रिक्तियों की संख्या की तुलना में काफी थोड़ी है, वास्तव में चिन्ता का विषय है । अतः हम एक प्रयोगात्मक उपाय के रूप में यह सुझाव देते हैं कि उच्च शैक्षणिक रिकार्ड वाले व्यक्तियों को आकर्षित करने के लिए परंम्परा गत ढंग की परीक्षा से भिन्न एक परीक्षा ली जाए । इस परीक्षा के लिए कालिज के बाद की बहुत अधिक तयारी न करनी पड़े लेकिन इससे प्रथम श्रेणी में उत्तीर्ण छात्रों में से सबसे अधिक मेधावी छात्रों का पता लग सके । यह परीक्षा यूनाइटेड किंगडम में प्रशासन श्रेणी में भर्ती के लिए ली जाने वाली पद्धति II नामक परीक्षा के अनुरूप हो सकती है । उस देश में प्रशासन श्रेणी में भर्ती के लिए दो विधियां हैं । विधि I संघलोक सेवा आयोग द्वारा दी जाने वाली विस्तृत लिखित प्रतियोगी परीक्षा के समान ही है । संक्षेप में विधि II के अधीन द्वितीय श्रेणी में उत्तीर्ण आनर्स डिग्री के स्नातकों के लिए संक्षिप्त लिखित परीक्षा ली जाती है जिसमें दो अंग्रेजी के पेपर, दो सामान्य पेपर और एक बुद्धिपरीक्षण लिया जाता है । इस स्तर पर लगभग आधे उम्मीदवार छांट कर निकाल दिए जाते हैं । सफल उम्मीदवारों की प्राथमिक प्रवरण बोर्ड द्वारा परीक्षा और इन्टरव्यू लिया जाता है । इस परीक्षण में बैठने वाले लगभग एक चौथाई उम्मीदवारों की छंटनी कर दी जाती है और बाकी के उम्मीदवार सिविल सेवा आयोग के अंतिम प्रवरण बोर्ड के समक्ष इन्टरव्यू के लिये जाते हैं । प्रशासन श्रेणी की आवश्यकताओं में से लगभग आधी इस विधि द्वारा पूरी की जाती हैं !

15. विधि II यूनाइटेड किंगडम में 1949 से लागू है और उसकी कई बार समीक्षा की गई है । विधि I और विधि II के द्वारा पांच वर्ष की अवधि के दौरान सिविल सेवा के लिए चुने गए व्यक्तियों के निष्पादन के संबंध में सिविल सेवा कमिश्नरों द्वारा की गई नवीनतम उपलब्ध समीक्षा से पता लगता है कि विधि II द्वारा चुने गए व्यक्तियों का कार्य अधिक अच्छा रहा ।

16. हम सिफारिश करते हैं कि इसी के समान एक परीक्षा उन प्रथम श्रेणी के स्नातकों के लिए यहां भी चालू की जाए जिन्होंने प्रथम डिग्री में या स्नातकोत्तर डिग्री में कुल मिलाकर 60

प्रतिशत अंक प्राप्त किए हों । इसमें लिखित परीक्षा एकदम गहन शैक्षणिक न होकर उम्मीदवार की अभिव्यक्ति क्षमता, बौद्धिक विश्लेषण और सामान्य ज्ञान की परीक्षा करे । लिखित परीक्षा में सफल उम्मीदवारों को और अधिक परीक्षणों और इन्टरव्यू के लिए परख बोर्ड के समक्ष भेजा जाए। परख बोर्ड का अध्यक्ष संघ लोक सेवा आयोग का कोई सदस्य होना चाहिए और उसमें कम से कम तीन अन्य सदस्य होने चाहिए । इनमें से एक मनोवैज्ञानिक हो जिसे मार्मिक परीक्षण तकनीकों का अनुभव हो । अन्य सदस्य सिविल सेवक (सेवा निवृत्त या सेवा रत) या विद्या संबंधी व्यवसायों के प्रसिद्ध व्यक्ति हो सकते हैं । जो व्यक्ति इस परख बोर्ड के परीक्षणों में सफल हो जाएं वे संघ लोक सेवा आयोग के चुनाव बोर्ड के समक्ष भेजे जाने चाहिए । हम इस विधि की सिफारिश बहुत छोटे पैमाने और प्रयोगात्मक आधार पर करते हैं । केवल कुछ ही रिक्तियां जैसे कि 10 प्रतिशत इस विधि द्वारा भरी जाने के लिए आरक्षित कर दी जा सकती हैं । तीन वर्ष बाद इस विधि की व्यावहारिक सफलता का पुनरीक्षण किया जा सकता है और यदि यह संतोषजनक प्रतीत हो तो इसका कार्य क्षेत्र और अधिक विस्तृत किया जा सकता है अन्यथा उसे संशोधित या बिल्कुल बंद भी किया जा सकता है । हर हालत में, आने वाले कुछ वर्षों में प्रथम श्रेणी सेवाओं में सीधे भर्ती के लिए मुख्य विधि पारंपरिक प्रकार की परीक्षा ही रहनी चाहिए । पहले की गई सिफारिशों के अनुसार उसे रूपान्तरित कर लिया जाए ।

सिफारिश 15

हम सिफारिश करते हैं :—

(1) प्रथम श्रेणी में उत्तीर्ण उन स्नातकों के लिए प्रथम श्रेणी की गैरतकनीकी सेवाओं के लिए एक विशेष प्रतियोगी परीक्षा ली जाए, जिनके कुल प्राप्तांक प्रथम डिग्री में या निष्णात डिग्री में 60 प्रतिशत से कम न हों ।

(2) परीक्षा में अशैक्षणिक प्रकार का एक लिखित परीक्षण, व उसके बाद परख बोर्ड द्वारा ली जाने वाली मौखिक परीक्षा शामिल होनी चाहिए । अन्तिम चुनाव सं० लो० से० आ० द्वारा किया जाना चाहिए । परख बोर्ड का अध्यक्ष सं० लो० से० आ० का सदस्य होना चाहिए और उसमें कम से कम तीन अन्य सदस्य होने चाहिए जिनमें से एक कार्मिक परीक्षण तकनीकों का अनुभवी मनोवैज्ञानिक होना चाहिए । अन्य सदस्य सिविल सेवक (सेवा निवृत्त या सेवारत) या विद्या संबंधी व्यवसायों के ख्यातिप्राप्त व्यक्ति होने चाहिए ।

(3) यह विधि आरम्भ में केवल छोटे पैमाने पर और प्रयोगात्मक आधार पर अपनाई जानी चाहिए । यह उपलब्ध रिक्तियों के 10 प्रतिशत के चुनाव तक के लिए सीमित रखी जानी चाहिए । विधि की तीन वर्ष तक जांच करने के बाद उसकी व्यावहारिक सफलता के संबंध में एक पुनरीक्षण किया जाना चाहिए । यदि पुनरिक्षण से यह पता लगे कि विधि के परिणाम संतोषजनक हैं तो उसके कार्य क्षेत्र को और अधिक बढ़ा लिया जाना चाहिए अन्यथा उसमें संशोधन या उसको बिल्कुल ही बंद कर दिया जा सकता है ।

द्वितीय और तृतीय श्रेणियों के कर्मचारियों की उन्नति के लिए विशेष अवसर

17. अधिकांश प्रथम श्रेणी की सेवाओं में 75 प्रतिशत रिक्तियां 20 से 25 वर्ष की आयु के विश्वविद्यालय के हाल ही में पास हुए स्नातकों से सीधे भर्ती कर के भरी जाती है । हालांकि ऐसे भी कुछ मामले हैं जहां सीधे भर्ती कुल रिक्तियों के 80 या 100 प्रतिशत तक भी की जाती है । कुछ मामलों में यह 50 प्रतिशत तक सीमित है । हालांकि इसके अपवाद भी हैं । और प्रथम श्रेणी में पदोन्नति के लिए उपलब्ध रिक्तियों का कोटा सामान्यतः 25 प्रतिशत, है सभी उच्च सेवाओं में साल भर के दौरान भरी जाने वाली रिक्तियों की संख्या मोटे तौर पर लगभग 800 होगी । इस प्रकार द्वितीय से प्रथम श्रेणी में की जाने वाली पदोन्नतियों की संख्या मोटे तौर पर 200 होगी जो पदोन्नति

के लिए उम्मीदवार श्रेणी के अधिकारियों की संख्या को देखते हुए बहुत कम है । अत: हम सुझाव देते हैं कि जहां यह कोटा 40 प्रतिशत से कम है वहां इसे बढ़ाकर 40 प्रतिशत कर दिया जाए ।

18. इसके अतिरिक्त विशेष रूप से अभियोग्यता सम्पन्न व्यक्तियों को उच्च स्तरों पर जल्दी से पहुचने के अवसर प्रदान करने की दृष्टि से हमारा सुझाव है कि जो व्यक्ति 35 वर्ष से कम आयु के हों और जिन्होंने किसी भी पद पर कम से कम सेवा के 6 वर्ष पूरे कर लिए हों उन्हें खुली प्रतियोगी परीक्षा में बैठने का केवल एकमात्र अवसर दिया जाना चाहिए चाहे वे पहले कितनी ही बार इस परीक्षा में बैठ चुके हों । यह आवश्यक है कि ऐसे व्यक्ति शैक्षिक योग्यताओं से संबंधित शर्तें पूरी करते हों ।

सिफारिश 16

हम सिफारिश करते हैं :—

उन अभियोग्यता सपन्न व्यक्तियों को जो पहले से प्रथम श्रेणी में न हों आगे बढ़ने के अधिक अवसर प्रदान करने की दृष्टि से :—

(क) पदोन्नति द्वारा भरे जाने वाली प्रथम श्रेणी की रिक्तियों का कोटा जहां 40 प्रतिशत से कम हो वहां बढ़ा कर 40 प्रतिशत तक कर दिया जाए ।

(ख) प्रत्येक व्यक्ति को जिसने सरकारी सेवा के 6 वर्ष पूरे कर लिए हों और वह 35 वर्ष की आयु से कम का हो गैर तकनीकी प्रथम श्रेणी के लिए खुली प्रतियोगी परीक्षा में बैठने का केवल मात्र एक अवसर दिया जाना चाहिए चाहे उसने पहले कितने ही अवसर लिए हो बशर्ते कि वह शैक्षिक योग्यता की शर्तों को पूरा करता हो ।

पार्श्वीय प्रवेश

इस समय इस बात की भी आवश्यकता है कि कुछ विशेष कौशल और विशेषज्ञताओं वाले व्यक्तियों को जो आम तौर पर सरकारी विभागों में उपलब्ध नहीं होते सरकार से बाहर से सरकारी सेवा पर लिया जाए । इस प्रकार के कार्मिकों का पार्श्वीय प्रवेश तकनीकी और विशेष क्षेत्रों में सिविल सेवा के उच्च स्तरों पर करना न्यायोचित होगा । हम सिफारिश करते हैं कि वरिष्ठ स्तरों के तकनीकी पदों पर विश्वविद्यालयों, औद्योगिक और वाणिज्यिक संस्थाओं के सिद्ध योग्यता के व्यक्तियों की नियुक्ति के लिए व्यवस्था की जानी चाहिए । सशस्त्र सेना के ब्रिगेडियर और ऊपर की कोटि के सेवा निवृत्त अधिकारियों की नियुक्ति पर भी विचार किया जा सकता है । हालांकि इसकी पहली शर्त यही रहे कि पार्श्विक प्रवेश करने वालों की सक्षमताएं सिविल सेवा में उपलब्ध न हों । इस बात की पक्की तसल्ली कर लेनी चाहिए क्योंकि चुनाव तदर्थ होगा और असावधानी के कारण हुई गलती भी या ठीक कोटि के कार्मिकों के चुनाव में थोड़ी सी भी स्वेच्छाचारिता पहले से कार्य कर रहे कार्मिकों के हौसले इस सीमा-तक कर सकती है जो कि पार्श्विक प्रवेश से उठाए जाने वाले संभावित लाभ से अधिक होगा । दूसरे शब्दों में बाहर से लाया गया खून अच्छा और आवश्यक होना चाहिए । कहीं ऐसा न हो कि पुराने व्यक्ति नाराज हो जाएं । संबंधित व्यक्ति की योग्यताओं, उसकी आयु, समर्थता और सरकार के बाहर वह कितना वेतन ले रहा है, इन बातों के आधार पर, पार्श्विक प्रवेश करने वाले व्यक्ति की वरीयता को नियमित करते समय पूर्ण सावधानी करनी चाहिए । इसका निर्धारण, चुनाव के साथ साथ भी एक समिति द्वारा किया जाए जिसकी अध्यक्षता सं० लो० से० आ० का अध्यक्ष करें ।

सिफारिश 17

हम सिफारिश करते हैं कि वरीष्ठ स्तर के तकनीकी पदों पर विश्वविद्यालयों और औद्योगिक और वाणिज्यिक संस्थाओं आदि के सिद्ध योग्यता के व्यक्तियों की नियुक्ति के लिए व्यवस्था की जाए। ऐसा उस स्थिति में किया जाए जब उनके समान योग्यता और विशेषज्ञता सम्पन्न व्यक्ति की आवश्यकता हो परन्तु वे सिविल सेवा में उपलब्ध न हों। इस बात का ध्यान रखा जाए कि पार्श्विक प्रवेश करने वालों की वरीयता का नियमन पैरा 19 में वर्णित कसौटी पर किया जाए। चुनाव के साथ साथ वरीयता का निर्धारण एक समिति द्वारा किया जाए जिसकी अध्यक्षता सं० लो० से० आयोग का अध्यक्ष करे।

द्वितीय श्रेणी के लिए भर्ती

20. ऐसा प्रतीत होता है कि द्वितीय श्रेणी में सीधे भर्ती करने के लिए कोई एक समान प्रथा नहीं है या कोई महत्वपूर्ण सिद्धान्त लागू नहीं किया जाता है।

(क) केन्द्रीय सचिवालय सेवा में द्वितीय श्रेणी वर्ग के दो क्रमिक स्तरों, अर्थात् सहायक और अनुभाग अधिकारी, पर सीधे भर्ती की जाती है। उम्मीदवारों की शैक्षिक पृष्ठभूमि और उनसे अपेक्षित कार्य का स्वरूप एक से अधिक स्तर पर सीधे भर्ती का औचित्य सिद्ध नहीं करता। हम सिफारिश करते हैं कि अनुभाग अधिकारी के संवर्ग में छोटे पैमाने पर जो सीधे भर्ती की जाती है वह बंद कर दी जाए और संबंधित रिक्तियां केन्द्रीय सचिवालय सेवा के सहायकों में से एक विभागीय परीक्षा द्वारा चुनाव करके भरी जाएं। हालांकि सहायक ग्रेड में सीधे भर्ती बराबर चालू रहेगी।

(ख) ऐसे भी उदाहरण हैं जहां द्वितीय श्रेणी और प्रथम श्रेणी में सीधे भर्ती एक ही प्रकार की खुली प्रतियोगिता द्वारा की जाती है हालांकि दोनों स्तर के अधिकारियों के द्वारा किए जाने वाले काम के स्वरूप में शायद ही कोई भेद हो। उदाहरण के लिए वित्त मंत्रालय के अधीन द्वितीय श्रेणी में सीमा शुल्क मूल्य निरूपक और आयकर अधिकारी लगभग उसी प्रकार के काम में लगे हुए हैं जो कि तदनुसार प्रथम श्रेणी की सेवाओं के अवर स्तर पर नियुक्त अधिकारी करते हैं। हम सिफारिश करते हैं ऐसे स्थानों पर तृतीय श्रेणी के लिए सीधे भर्ती बन्द कर दी जाए और द्वितीय श्रेणी में होने वाली रिक्तियों को द्वितीय श्रेणी वर्गों में से उसी ढंग से पदोन्नति करके भरा जाना चाहिए जैसा कि पिछले उप पैरा में दिया गया है।

सिफारिश 18

(1) द्वितीय श्रेणी के अनुभाग अधिकारियों के पदों पर सीधे भर्ती बन्द कर दी जाए और ये पद सहायकों की पदोन्नति करके भरे जा सकते हैं लेकिन सहायकों की सीधे भर्ती चालू रहेगी।

(2) उन द्वितीय श्रेणी के पदों पर, जिनके पदधारी कनिष्ठ प्रथम श्रेणी के अधिकारियों को सौंपे गए काम के समान ही कार्य करते हों, सीधे भर्ती बंद की जा सकती है। ऐसे सभी पदों को पदोन्नति से ही भरा जाए।

तृतीय श्रेणी के लिए भर्ती

21. तृतीय श्रेणी स्तर पर कार्मिकों की संख्या बहुत अधिक है। कार्यों में भी बहुत अधिक विविधता है जिसके लिए भिन्न प्रकार की योग्यताएं और कौशल चाहिए। इसकी भर्ती आम तौर पर संबंधित विभागों द्वारा स्वयं की जाती है क्योंकि भर्ती किए जाने वालों की संख्या को देखते हुए केन्द्रीकृत भर्ती करना कठिन होगा। हालांकि कार्यों में बहुत विभिन्नता है लेकिन इस कोटि में ऐसे

कार्मिकों की संख्या भी बहुत अधिक है जो नेमी लिपिकीय कार्यों में लगे हैं या जो ऐसे आवृत्तिमूलक प्रकार के कार्यों में लगे हुए हैं जिनके लिए किसी उच्च कोटि के कौशल की आवश्यकता नहीं होती।

22. इस संबंध में हमने यह देखा है कि नेमी और आवृत्ति मूलक प्रकार के कार्यों के संबंध में भी भर्ती की भिन्न भिन्न विधियां अपनाई जाती हैं। जैसा कि अध्ययन दल (कार्मिक) ने बताया है कि एक ओर हमारे पास सचिवालयों के निम्न श्रेणी लिपिकों का मामला है जिनकी भर्ती सं०लो० से० आ० द्वारा निबंध प्रकार की एक लिखित परीक्षा द्वारा की जाती है दूसरी ओर डाक व तार विभाग के लिपिकीय कर्मचारीवर्ग का उदाहरण हमारे समक्ष है जिनकी भर्ती केवल मैट्रिकुलेशन में प्राप्त अंकों के द्वारा आधार पर की जाती है। हमारा विचार है कि लगभग एक ही प्रकार के कार्यों के संबंध में भर्ती के लिए ऐसे भिन्न भिन्न मान अपनाना न्यायोचित नहीं है। निबंध प्रकार की परीक्षा के स्थान पर ऐसे वस्तुनिष्ठ परीक्षण तैयार किए जा सकते हैं जैसे कि रक्षा मंत्रालय में प्रचलित हैं। ऐसे परीक्षण लिपिकीय भर्ती के उन सभी पदों के संबंध में भी लागू किए जा सकते हैं जहां फिलहाल कोई परीक्षा नहीं ली जाती है। ऐसे परीक्षणों की एक अच्छाई यह है कि इनको कार्यान्वित करना और मूल्यांकन करना सरल है और इनसे भर्ती प्रक्रिया में होनेवाली देरी को दूर किया जा सकता है जो कि आजकल बहुत अधिक है।

सिफारिश 19

> हम सिफारिश करते हैं कि उन लिपिकीय और आवृत्ति मूलक प्रकार के कार्यों, जिनके लिए किसी विशेष कौशल की आवश्यकता न हो, के संबंध में भर्ती करने के लिए सरल वस्तुनिष्ठ परीक्षण तैयार किए जाएं और उन्हें निबंध प्रकार की परीक्षा के स्थान पर, या जहां फिलहाल कोई परीक्षाएं न ली जाती हों वहां, अपनाया जाए।

केन्द्रीय पदों पर राज्य सेवाओं से भर्ती

23. अखिल भारतीय सेवाओं में केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच कार्मिकों का आदान-प्रदान होता है और इस प्रकार के आदान-प्रदान से ऐसी भावना का निर्माण करने में सहायता मिलती है कि राज्य के कार्मिक संघ प्रशासन स्तर पर और राष्ट्रीय मामलों में सहभागी हैं। हमारी इस सिफारिश से कि अखिल भारतीय सेवाओं में राज्य सेवाओं के योग्य कर्मचारियों की पदोन्नति की जानी चाहिए, इससे सहभागिता की भावना में वृद्धि होगी। इसके अतिरिक्त हमारा यह भी सुझाव है कि राज्यों से द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों का कार्यकारी क्षेत्रों में केन्द्रीय सचिवालय में अवर सचिव के पदों के लिए विचार किया जाना चाहिए। यह सहभागिता के क्षेत्र को और अधिक विस्तृत करेगा। इन व्यवस्थाओं के अतिरिक्त यह भी वांछनीय है कि निचले स्तरों पर भी राज्य कार्मिकों को केन्द्रीय नियुक्तियों पर अधिक मात्रा में भेजा जाए। राज्य सरकार के कार्मिकों को केन्द्र के ऐसे संगठनों जैसे कि सचिवालय या कृषि एवं शिक्षा मंत्रालयों के विभागों पर भर्ती करना संभव होना चाहिए। इन क्षेत्रों में केन्द्रीय स्टाफ के लिए योग्य राज्य कार्मिकों में से भर्ती करने के लिए व्यवस्था की जानी चाहिए। इससे केन्द्र और राज्य स्तर पर मिले जुले प्रकार के कार्मिक मिलने में सहायता मिलेगी। इस प्रकार एक सूत्र में बंधने से एकता की सामान्य भावना पनपेगी और राष्ट्रीय एकता बनी रहेगी।

सिफारिश 20

> हम सिफारिश करते हैं कि राज्य सरकारों के कार्मिकों को सचिवालय और कृषि एवं शिक्षा आदि के विभागों जैसे संगठनों में केन्द्रीय पदों पर भर्ती करने के लिए व्यवस्था की जानी चाहिए।

छठा अध्याय

भर्ती एजेंसियां

कार्मिक प्रशासन के लिए ठोस भर्ती नीतियां और न्यायोचित भर्ती विधियां मूलभूत महत्व की होती हैं। भारत में सरकारी नौकरी, हालांकि अब यह उतनी मोहक नहीं है जितनी कुछ वर्ष पूर्व तक थी, लगातार बढ़ रही शिक्षित युवकों की संख्या के लिए वह अब भी काफी आकर्षण रखती है। आम तौर पर उम्मीदवारों की संख्या उपलब्ध पदों की संख्या से बहुत अधिक होती है। अतः यह जरूरी है कि भर्ती की सुज्ञात और ध्येयनिष्ठ कसौटी अपनाई जाए और जिन्हें भर्ती का कार्य सौंपा गया है उनमें पूर्वाग्रह या पक्षपात लेश मात्र भी नहीं होना चाहिये। प्रत्येक समाज में व्यक्तिगत लाभों के लिए प्रभाव डालने की कोशिश हमेशा ही की जाती है। ऐसे लोक-तंत्रात्मक ढांचे में जहां जनता के प्रतिनिधि ही शक्ति के स्थानों पर लगे हुए हों और जिन्हें मजबूरन ही जन समाज के लगातार सम्पर्क में रहना पड़ता हो, हर व्यक्ति को इस प्रकार के प्रभावों से बचने के लिए विशेष सावधानी बरतनी चाहिए। भर्ती प्राधिकारी जिनके पास कार्यकारी शक्तियां हैं उनके दबाव में न आ जाएं, इस संभावना को दूर करने के लिए संविधान में इस बात की व्यवस्था है कि संघ और राज्य स्तरों पर कार्यपालिका से स्वतंत्र लोक आयोगों की स्थापना की जाए।

2. लोक सेवा आयोगों की स्वतंत्रता की रक्षा आयोग के अध्यक्ष और अन्य सदस्यों के वेतन और सेवा की अन्य शर्तों को सुरक्षित करके की गई है। यदि आवश्यकता पड़े तो लोक सेवा आयोगों के सदस्यों को हटाने के लिए एक विशेष कार्यविधि निर्धारित की गई है। इसके अतिरिक्त लोक सेवा आयोग के सदस्यों को उसके अधीन अपना कार्यकाल समाप्त होने पर कोई सरकारी नौकरी करने का निषेध है।

सदस्यों की नियुक्ति

यह चिन्ता का विषय है कि सदस्यों की नियुक्ति की कार्यविधि के सम्बन्ध में शिकायतें की गई हैं कि कुछ राज्य सरकारों ने ऐसे व्यक्तियों को सदस्य नियुक्त कर दिया जो इस योग्य न थे। आयोग के समक्ष उपस्थित होने वाले कुछ साक्षियों ने ऐसे आरोप लगाए हैं। विधि आयोग की 1958 की रिपोर्ट में यह बात दर्ज की गई है कि राज्यों में लोक सेवा आयोगों के सदस्यों की नियुक्ति कई बार योग्यताओं के आधार पर न करके पार्टी या राजनैतिक सम्बन्धन के आधार पर की गई है। इन अत्यधिक महत्व के पदों पर नियुक्ति करते समय योग्यता और अनुभव के अतिरिक्त किसी भी अन्य कारण के आधार पर नियुक्ति से बचने की आवश्यकता पर हम जितना भी बल दें वह कम है। जब ऊपर कही गई विचारणीय बातों के अतिरिक्त किसी और आधार पर नियुक्तियां की जाती हैं तब इस बात की आशंका होती है कि आयोग की ध्येयनिष्ठा और स्वतंत्रता, जिसकी रक्षा की व्यवस्था संविधान में की गई, समाप्त हो जाएगी। नीचे हम उन सुझावों पर विचार करेंगे जो हमारे दो अध्ययन दलों ने लोक सेवा आयोगों के अध्यक्ष और सदस्यों के चुनाव की क्रियाविधि को सुधारने के लिए दिए हैं।

4. केन्द्र–राज्य सम्बन्ध के अध्ययन दल ने निम्नलिखित सुझाव दिए हैं:–

(क) राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष के परामर्श से की जानी चाहिए और संविधान में इस प्रयोजन का संशोधन किया जाना चाहिए।

(ख) नियुक्ति के लिए कार्यविधि उच्च न्यायालयों के जजों की नियुक्ति की कार्यविधि के समान होनी चाहिए और इस सम्बन्ध में राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष को वही योगदान देना चाहिये जो अपने क्षेत्र में मुख्य राज्य न्यायाधीश देता है और संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष को भारत के मुख्य न्यायाधीश के अनुरूप ही योगदान देना चाहिए।

(ग) राष्ट्रपति को एक विनियम द्वारा आयोग के सरकारी और गैर सरकारी सदस्यों की योग्यताएं नियत कर देनी चाहिए।

(घ) सरकारी सदस्य वही होना चाहिए जिसने भारत सरकार या राज्य सरकार के अधीन कम से कम दस साल की नौकरी की हो और जो सरकार के सचिव के पद या राज्य सरकार या भारत सरकार के अधीन विभागाध्यक्ष के पद या उच्च शिक्षा की किसी संस्था के प्रिंसिपल के पद पर रहा हो।

(ङ) गैर सरकारी कोटि का सदस्य :—

(i) कला या विज्ञान का स्नातक या उससे समकक्ष कोई डिग्री धारी होना चाहिए।

(ii) जिसने निम्नलिखित व्यवसायों में से किसी एक में लगातार दस वर्ष तक प्रैक्टिस की हो या जो इनमें प्रैक्टिस कर रहा हो :—शिक्षा, चिकित्सा, विज्ञान, प्रौद्योगिकी और इंजीनियरी, कानून, लेखा विद्या लोक प्रशासन या व्यापार।

(च) जहां तक संभव हो राज्य लोक सेवा आयोग के एक तिहाई सदस्य किसी अन्य राज्य के व्यक्ति होने चाहिए।

5. अध्ययन दल (टी) ने सुझाव दिया है कि लोक सेवा आयोगों के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति करते समय राज्य के गवर्नरों को एक नामिका द्वारा परामर्श दिया जाना चाहिए जिसमें संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष, राज्य लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष और राज्य सरकार द्वारा नामित एक व्यक्ति होना चाहिए।

6. इस प्रकार हालांकि दोनों अध्ययन दलों ने प्रश्न के विभिन्न पहलुओं की चर्चा की है लेकिन एक अत्यावश्यक बात पर वे एकमत हैं कि राज्य लोक सेवा आयोगों के सदस्यों को नियुक्ति करते समय संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से सलाह मशविरा अवश्य किया जाना चाहिए। हम इस सुझाव के पक्ष में हैं कि नियुक्तियां करते समय संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष का इस मामले में सहयोग प्राप्त कर लिया जाए लेकिन हमें यह वांछनीय प्रतीत नहीं होता कि संविधान में संशोधन द्वारा राज्य लोक सेवा आयोगों में नियुक्तियां करने की शक्ति गवर्नर के स्थान पर राष्ट्रपति को दे दी जाए जैसा कि केन्द्र राज्य सम्बन्धों के अध्ययन दल ने सुझाव दिया है। जैसा कि अध्ययन दल (टी) ने बताया है, उपर्युक्त सुझाव का अर्थ होगा संविधान द्वारा राज्य सरकार को दी गई शक्ति का अधिग्रहण करना और ऐसा भी संभव है कि इससे सरकार और आयोग के दिन प्रतिदिन के कार्यों में संघर्ष पैदा हो जाए। अतः हमारा विचार है कि राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्षों और सदस्यों के लिए नियुक्ति प्राधिकारी आजकल की भांति गवर्नर ही रहना चाहिए। अगले पैरा में हम राज्य लोक सेवा आयोगों के अध्यक्ष और सदस्यों को नियुक्ति के लिए नई कार्यविधि की सिफारिश करते हैं जिससे राज्यों की स्वायत्तता को प्रभावित किए बिना ही लोक सेवा आयोगों में राजनैतिक और पार्टी—बाजी के बिना सत्यनिष्ठा वाले और समर्थ व्यक्तियों की नियुक्ति करना संभव होगा।

राज्य लोक सेवा आयोगों और संघ लोक सेवा आयोग के लिए नियुक्तियां

7. हमारी राय है कि उच्च न्यायालयों के न्यायधीशों की नियुक्ति की कार्यविधि के समान ही कार्यविधि उपयुक्त संशोधनों के साथ राज्य और संघ लोक सेवा आयोगों के सम्बन्ध में अपना ली जाए। सम्बन्धित राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों के लिए नियुक्ति प्राधिकारी गवर्नर ही होना चाहिए। हालांकि ये नियुक्तियां करते समय संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सम्बन्धित राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से परामर्श कर लेना चाहिए। किसी अध्यक्ष के उत्तराधिकारी को नियुक्त करते समय भी संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से परामर्श करने के साथ साथ सम्बन्धित अध्यक्ष से भी परामर्श करना चाहिए। जहां तक संघ लोक सेवा आयोग का संबंध है अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति करने से पूर्व राष्ट्रपति को संघ लोक सेवा आयोग के सेवारत अध्यक्ष से परामर्श करना चाहिए (उसके अपने उत्तराधिकारी के सम्बन्ध में भी)। इसमें तो कोई शक नहीं है कि गवर्नर या राष्ट्रपति की मंत्री परिषद राज्य और संघ लोक सेवा आयोगों में नियुक्ति करने के सम्बन्ध में उसे परामर्श देगी।

राज्य से बाहर के सदस्य

केन्द्र और राज्य के सम्बन्धों के अध्ययन दल के सुझाव में अंतर्निहित इस विचार का हम स्वागत करते हैं कि जहां तक संभव हो राज्य लोक सेवा आयोगों के एक तिहाई सदस्य अन्य राज्यों के होने चाहिए। लेकिन क्योंकि राज्य लोक सेवा आयोगों के सदस्यों की संख्या अलग-अलग राज्यों में भिन्न-भिन्न होती हैं अतः राज्य से लिए जाने वालों की संख्या और राज्य के बाहर से लिए जाने वालों की संख्या का संतुलन क्या हो इस प्रश्न से उलझनें पैदा हो जाने और नियुक्तियों में देरी होने की संभावना है। अतः हमारी राय है कि यह व्यवस्था करना ही पर्याप्त होगा कि राज्य लोक सेवा आयोग के कम से कम एक सदस्य की नियुक्ति राज्य के बाहर से की जाए। यह हो सकता है कि वह व्यक्ति सिविल सेवा का हो या सरकार से बाहर का कोई प्रतिष्ठा प्राप्त व्यक्ति हो।

सदस्यता के लिए योग्यताएं

9. हमने पहले भी कहा है कि कुछ राज्य लोक सेवा आयोगों द्वारा की गई कुछ नियुक्तियां असंतोषजनक समझी गई हैं। केन्द्र राज्य सम्बन्धों के अध्ययन दल ने बताया है कि सरकारी वर्ग के सदस्यों के लिए यह योग्यता नियत की गई है कि उन्होंने राज्य या केन्द्र सरकार के अधीन 10 वर्ष की नौकरी की हो परन्तु गैर-सरकारी वग के लिए योग्यताओं और अनुभव के सम्बन्ध में कोई शर्तें नही रखी गई हैं। यह सुनिश्चित करने के लिए कि आयोग के सदस्यों की क्षमता और अनुभवादि आवश्यक स्तर के हों, हम यह वांछनीय समझते हैं कि कुछ निम्नतम योग्यता निर्धारित की जाए जैसा कि केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के अध्ययन दल ने सुझाव दिया है।

सिफारिश 21

हम सिफारिश करते हैं :–

(1) राज्य लोक सेवा आयोग के लिए नियुक्ति करते समय गवर्नर को संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से परामर्श करना चाहिए। (राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से परामर्श उसके अपने उत्तराधिकारी की नियुक्ति करते समय भी किया जा सकता है)।

(2) संघ लोक सेवा आयोग के लिए नियुक्तियां करते समय संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से परामर्श करना चाहिए। (उसके अपने उत्तराधिकारी की नियुक्ति के सम्बन्ध में भी।)

(3) संघ लोक सेवा आयोग के सदस्यों में से कम से कम दो तिहाई राज्य लोक सेवा आयोगों के अध्यक्षों और सदस्यों में से लिए जाने चाहिए।

(4) राज्य लोक सेवा आयोग का कम से कम एक सदस्य अन्य राज्य का होना चाहिए।

(5) आयोग की सदस्यता के लिए न्यूनतम शैक्षिक योग्यता विश्वविद्यालय की डिग्री होनी चाहिए।

(6) सरकारी अधिकारियों में से चुने गए सदस्यों ने कम से कम दस वर्ष तक राज्य सरकार या केन्द्र सरकार के अधीन नौकरी की होनी चाहिए और उसने राज्य में सरकार के सचिव या विभागाध्यक्ष के पद पर या केन्द्रीय सरकार में इसके तुल्य पद पर या उच्च शिक्षा की किसी संस्था में तुल्य पद पर काम किया होना चाहिए।

(7) गैर सरकारी व्यक्तियों में से चुने गए सदस्यों ने, अध्यापन, विधि, चिकित्सा, इंजीनियरी, विज्ञान, प्रौद्योगिकी, लेखा विद्या या प्रशासन जैसे मान्य व्यवसायों में से किसी एक में कम से कम 10 वर्ष प्रैक्टिस की होनी चाहिए।

कुछ मामलों को लोक सेवा आयोगों के परामर्श के बाहर रखना

10. हालांकि सिद्धान्त रूप में सभी प्रकार के सिविल पदों के लिए भर्ती लोक सेवा आयोगों द्वारा की जाती है लेकिन संविधान में ऐसी व्यवस्था है कि कार्यपालिका कुछ पदों या कुछ वर्ग के पदों को लोक सेवा आयोग के अधिकार क्षेत्र से बाहर रख सकती है। इस प्रबन्ध के अंतर्गत सरकार के अधीन अधिकांश श्रेणी III और श्रेणी IV की नियुक्तियां लोक सेवा आयोगों को बीच में डाले बिना की जाती हैं। यह इस बात को देखते हुए समझ में आ सकता है कि इन मामलों से केन्द्रीय प्राधिकरण पर पड़ने वाले कार्य की मात्रा बहुत अधिक बढ़ जाएगी। लेकिन फिर भी कुछ ऐसी उच्च नियुक्तियां भी हैं जो आयोग के क्षेत्र से बाहर कर दी गई हैं। संघ सरकार में सरकार द्वारा बाहर रखने का निर्णय हमेशा ही संघ लोक सेवा आयोग से परामर्श करके किया जाता है। हम समझते हैं कि सभी राज्यों में यह कार्यविधि नहीं अपनाई जाती और हम सुझाव देते हैं कि सभी राज्यों को यह कार्यविधि अपनानी चाहिए। इसके अतिरिक्त बाहर रखने के मामले कम और कभी-कभी ही होने चाहिए।

सिफारिश 22

हम सिफारिश करते हैं कि कुछ मामलों को लोक सेवा आयोगों के परामर्श के क्षेत्र से बाहर रखने का सरकारी निर्णय आयोगों से परामर्श करने के बाद लिया जाना चाहिए।

बाहर रखे गए वर्गों और पदों के लिए केन्द्रीयकृत भर्ती

11. केन्द्र और राज्यों में सरकारी कर्मचारियों की अधिकांश संख्या श्रेणी III और श्रेणी IV के अन्तर्गत आती है। केन्द्र में अधिकांश विभाग इन पदों के लिए भर्ती एक दूसरे से

बिल्कुल स्वतंत्र होकर करते हैं। कई मामलों में अलग-अलग अधिकारी अपने कर्मचारियों की भर्ती स्वयं करते हैं। अक्सर प्रवेश के लिए नियत अर्हताएं, विशेष रूप से विभिन्न विभागों के गैर तकनीकी पदों के लिए, समान होती हैं। जहां कहीं संभव हो विभिन्न विभागीय प्राधिकारियों को अपनी आवश्यकताएं इकट्ठी कर लेनी चाहिए और गैर-तकनीकी पदों के लिए संयुक्त भर्ती कर लेनी चाहिए। भर्ती बोर्ड में विभिन्न सम्बन्धित विभागों का प्रतिनिधित्व करने वाले अधिकारी हो सकते हैं।

12. लेकिन तकनीकी पदों के लिए अर्हताएं और अनुभव संबंधी आवश्यकताएं काफी भिन्न हो सकती हैं और ऐसे भर्ती करना संभव नहीं होगा। अतः ऐसे मामलों में आजकल के समान ही प्रत्येक विभाग को अपनी ही व्यवस्था करनी होगी। यहां भी ऐसी भर्ती के लिए नियमित रूप से गठित बोर्ड होने चाहिए और यह कार्य अलग-अलग अधिकारियों पर नहीं छोड़ देना चाहिए। जिस विभाग में नियुक्ति करनी है उसके अतिरिक्त अन्य विभागों के वरिष्ठ अधिकारी भी बोर्ड के सदस्यों में शामिल किए जा सकते हैं। हम यहां पर अपना सुविचारित दृष्टिकोण व्यक्त करना चाहते हैं कि व्यक्तियों की भर्ती के सम्बन्ध में राजनैतिक कार्यपालिका को अपने व्यक्तिगत कर्मचारियों को छोड़ कर अन्य मामलों में बिल्कुल हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए।

सिफारिश 23

हम सिफारिश करते हैं :—

(1) जहां कहीं संभव हो, विभिन्न विभागीय प्राधिकारी श्रेणी III और श्रेणी IV के उन गैर तकनीकी कार्मिकों की अपनी आवश्यकताओं को इकट्ठा कर लें जिनकी सीधे भर्ती करनी हो और संयुक्त भर्ती करें।

(2) श्रेणी III और श्रेणी IV में तकनीकी नियुक्तियों के लिए भर्ती बोर्ड गठित किए जाने चाहिए और जिनमें सम्बन्धित विभाग का प्रतिनिधित्व करने वाले वरिष्ठ प्राधिकारी के साथ-साथ किसी अन्य तकनीकी विभाग के प्रतिनिधि भी होने चाहिए।

अर्ध सरकारी संस्थाओं के लिए भर्ती आदि

13. सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों के अतिरिक्त ऐसी कई संस्थाएं हैं जो हालांकि सरकार विभाग नहीं हैं परन्तु जो पूर्णतः या आंशिक रूप से सरकारी निधि से पोषित होती हैं। हम ऐसी संस्थाओं में निम्नलिखित का उल्लेख करते हैं जैसे कि वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान परिषद्, भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद्, भारतीय चिकित्सा अनुसंधान परिषद्, भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, भारतीय विदेशी व्यापार संस्थान, केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड आदि। ये सभी केन्द्रीय सरकार के अधीन हैं। हालांकि ये सभी पूर्णतः या आंशिक रूप से सरकार द्वारा वित्त पोषित होती हैं परन्तु इनका गठन पंजीकृत संस्थाओं के रूप में होने के कारण इन निकायों में भर्ती, पदोन्नति आदि से सम्बन्धित मामले संघ लोक सेवा आयोग के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत नहीं आते हैं।

14. अध्ययन दल (टी) और अध्ययन दल (कार्मिक) ने कहा है कि संघ लोक सेवा आयोग का क्षेत्र इन संस्थाओं तक बढ़ा देना इस दृष्टि से वांछनीय होगा क्योंकि इनकी स्थापनाएं काफी बड़ी हैं और ये काफी मात्रा में भर्ती करती हैं और इन संस्थाओं में भर्ती किए गए व्यक्ति आजीवन यहाँ नौकरी कर सकते हैं। अध्ययन दल (टी) ने सुझाव दिया है कि इन संस्थाओं में भर्ती सं० लो० से० आ० द्वारा की जानी चाहिए और यदि व्यावहारिक कारणों से यह शक्य न हो तो इन संस्थाओं में

एक ऐसी अन्तर-संगठनात्मक व्यवस्था द्वारा भर्ती करनी चाहिए जो इन सभी संस्थाओं के लिये भर्ती करे। अध्ययन दल (कार्मिक) का विचार है कि सं० लो० से० आ० का अधिकार क्षेत्र भर्ती के साथ साथ पदोन्नति पर भी होना चाहिए और यह किस सीमा तक हो यह संगठन के आकार के अनुसार भिन्न भिन्न हो सकता है।

15. हम अध्ययन दलों द्वारा दिए गए सुझावों में अन्तर्निहित भावना के साथ सामान्यतः एकमत हैं और नीचे दी गई सिफारिशें करते हैं।

सिफारिश 24

1. सरकार द्वारा पूर्णतः या आंशिक रूप से वित्त पोषित अर्धसरकारी निकायों के कार्मिकों के चुनाव और उनकी पदोन्नति में संघ लोक सेवा आयोग को सम्बद्ध किया जाना चाहिए।

2. अपेक्षाकृत छोटे संगठनों में संघ लोक सेवा आयोग का कार्य भर्ती और पदोन्नति से सम्बन्धित विनियमों का अनुमोदन होना चाहिए। इसमें चुनाव बोर्डों और पदोन्नति समितियों का गठन करना भी शामिल होगा।

3. लेकिन वैज्ञानिक तथा औद्योगिक अनुसंधान परिषद् जैसे बड़े संगठनों में केवल सामान्य कार्मिक नीतियां आयोग के परामर्श से बनानी आवश्यक हैं और चुनाव और पदोन्नति का ब्यौरा बनाना संगठन पर ही छोड़ दिया जाए।

4. सभी मामलों में संघ लोक सेवा आयोग को रिपोर्ट करने और निरीक्षण करने की ऐसी समुचित पद्धति विकसित करनी चाहिए जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि चुनाव और पदोन्नति में न्यूनतम मानकों का पालन किया गया है। आयोग अपने विवेक से किसी भी ऐसे चुनाव या पदोन्नति को रद्द कर सकता है जो इन न्यूनतम मानकों पर पूरा न उतरती हो।

5. इन व्यवस्थाओं के व्यावहारिक पक्ष पर संघ लोक सेवा आयोग की टिप्पणी, यदि कोई हो, संसद के सम्मुख रखी जाने वाली उसकी वार्षिक रिपोर्ट में शामिल की जानी चाहिए।

6. संघ लोक सेवा आयोग के लिए जैसी शक्तियां प्रस्तावित की गई हैं वैसी ही शक्तियां राज्य लोक सेवा आयोग को राज्य की उन अर्धसरकारी संस्थाओं के सम्बन्ध में दी जानी चाहिए जिन्हें राज्य सरकारें पूर्णतः या आंशिक रूप से पैसा देती हैं।

लोक सेवा आयोगों के सचिवालयों के लिए स्टाफ प्रावधान

अध्ययन दल (टी) और अध्ययन दल (कार्मिक) दोनों ने संघ लोक सेवा आयोग और राज्य लोक सेवा आयोगों द्वारा विशेष रूप से तकनीकी और वैज्ञानिक वर्गों के लिए की गई भर्ती के स्वरूप में आने वाली अधिकाधिक विविधता पर टिप्पणी की है। आयोगों को उपयुक्त कर्मचारी देने की आवश्यकता का एक विशेष महत्व हो जाता है। उपयुक्त कर्मचारियों से हमारा अभिप्राय है शिक्षा, वैज्ञानिक अनुसंधान और व्यावहारिक प्रशासन के क्षेत्र में विस्तृत अनुभव वाले व्यक्तियों को आयोगों के सचिवालयों में नियुक्त करना चाहिए।

अनुसंधान

17. सरकार में भर्ती के पश्चात् कैरियरों के अनुवर्ती अध्ययनों के द्वारा भर्ती की प्रभावात्मकता की नमूना–जांच करने के लिए और कौशल की मांग के क्षेत्र में और शैक्षिक क्षेत्र में रुखों का विश्लेषण करने के लिए अनुसंधान करने की आवश्यकता है। इस प्रकार के अनुसंधान से प्राप्त सामग्री ठीक भर्ती की नीति का निर्धारण करने में सहायक होगी।

सिफारिश 25

इसलिए हम सिफारिश करते हैं कि :–

(1) आयोगों के सचिवालयों में कर्मचारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में विविधता लाई जानी चाहिए और उसका उद्देश्य शिक्षा, वैज्ञानिक क्षेत्रों और व्यावहारिक प्रशासन के क्षेत्र के विस्तृत अनुभव वाले व्यक्ति शामिल करना होना चाहिए।

(2) भर्ती की प्रभाविकता का अनुवर्ती अध्ययनों के द्वारा आकलन करने के लिए, कौशल की मांग के क्षेत्र में और शैक्षिक क्षेत्र में रुखों के विश्लेषण करने के लिए और भर्ती नीतियों के निर्धारण के लिए सामग्री प्राप्त करने के लिए, लोक सेवा आयोगों में अनुसंधान सेलों की स्थापना की जानी चाहिए।

सातवां अध्याय

प्रशिक्षण

प्रशिक्षण मानवीय साधनों में एक निवेश के रूप में है तथा मानवीय प्रतिभा को उन्नत करने और कार्मिक-दक्षता को बढ़ाने का एक प्रमुख साधन है। सिविल कर्मचारियों को प्रशिक्षण की सुविधा देने की दिशा में पिछले कुछ सालों में थोड़ी बहुत प्रगति हुई है। सीधी प्रथम श्रेणी की सेवाओं में आनेवाले सुसंगठित, संस्थागत एवं सेवागत, प्रशिक्षण कार्यक्रमों में जाते हैं। परन्तु ऐसे कार्यक्रम तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी के कार्मिकों के लिए कम प्रचलित है। अगर कहीं वे हैं भी तो उनकी मुख्य प्रवृत्ति विशिष्ट तकनीकी तथा कार्यकारी कुशलताओं को बढ़ाने की ओर है जैसे कि भारतीय रेलवे, डाक-तार, केन्द्रीय सचिवालय तथा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क विभाग। इंजीनियरी के विशिष्ट क्षेत्र में भी प्रशिक्षण देने के लिए प्रशिक्षण विद्यालय एवं केन्द्र स्थापित किए गए हैं, जैसे कि, तार-इंजीनियरी तथा दूर-संचार इंजीनियरी। ग्रामीण विकास, सामुदायिक विकास, सहयोग, कृषि विस्तार तथा पणन, भूमि संरक्षण और गोदान संबंधी विषयों में भी प्रशिक्षण देने के लिए पिछले कुछ वर्षों में प्रयत्न किए गए हैं।

2. प्रशिक्षण के क्षेत्र में पिछले दो दशकों में किए गए इन सभी प्रयत्नों के बावजूद और भी बहुत कुछ, खास तौर से प्रबंधकीय एवं उच्च प्रशासकीय दायित्वों के लिए कार्मिकों के प्रशिक्षण के लिए, किया जाना चाहिए। जनता के अन्दर तेजी से जागती हुई राजनीतिक चेतना, तथा शासन द्वारा विकास एवं कल्याण के क्षेत्रों में लिए गए नए कार्यों एवं दायित्वों के कारण, सिविल कर्मचारियों द्वारा उचित मान्यताओं एवं प्रवृत्तियों का प्रयोग अत्यंत महत्वपूर्ण हो गया है। प्रशिक्षण द्वारा व्यक्तिगत सिविल कर्मचारी को इस तरह बनाना चाहिए कि वह न केवल वर्तमान नौकरी को ठीक-ठीक कर सके, बल्कि वह उच्च दायित्वों एवं भविष्य में आनेवाली नई और जटिल परिस्थितियों का भी सामना कर सके। सिविल कर्मचारियों को न केवल आनेवाले कल बल्कि उनसे भी आगे आनेवाले दिनों के लिए प्रशिक्षित करने का लक्ष्य होना चाहिए। यदि प्रशिक्षण को प्रभावशाली बनाना है तो जहां तक संभव हो इसे व्यक्तिगत सिविल कर्मचारी को उसकी क्षमताओं मानसिक, चारित्रिक एवं आत्मिक-को विकसित करने में सहायता करना चाहिए ताकि उसमें समर्पण की भावना बनी रहे। प्रशिक्षण संबंधी इन विस्तृत और व्यापक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए इस विषय पर एक सुस्पष्ट एवं ठोस राष्ट्रीय नीति को निरूपित करना होगा, जिसमें अग्रता निश्चित करने, प्रशिक्षण की अल्पकालीन एवं दीर्घकालीन योजनाएं तैयार करने, आवश्यक विधि और अन्य साधनों को जुटाने, और प्रशिक्षकों के एक समुदाय को बनाने की आवश्यकता पड़ेगी।

सिफारिश 26

हम सिफारिश करते हैं कि शासन को अनुभवी प्रशासकों और प्रशिक्षण तकनीक के विशेषज्ञों की सहायता से सिविल सेवा प्रशिक्षण संबंधी एक सुस्पष्ट एवं दूरदर्शी राष्ट्रीय नीति का निर्धारण करना चाहिए जिसमें कि प्रशिक्षण योजनाओं के उद्देश्यों, अग्रताओं, तथा उनकी तैयारी के लिए निर्देशों को निश्चित किया जाय।

3. जो आंकड़े हम इकट्ठे कर सके हैं उनसे यह पता चलता है कि प्रशि पर किया गया खर्च केन्द्र और राज्य की सिविल सेवा की वेतन-राशि का लगभग प्रतिशत है। गृह-मन्त्रालय द्वारा हाल ही में आयोजित केन्द्रीय प्रशिक्षण संस्थानों अध्यक्षों तथा विभिन्न मंत्रालय एवं विभागों के प्रतिनिधियों के सम्मेलन में कहा गया आगामी कुछ वर्षों के लिए प्रशिक्षण पर कुल वेतन राशि का एक प्रतिशत खर्च उपयुक्त लक्ष्य होगा। इस प्रतिशत का पिष्ट-पोषण न करते हुए तथा लोकसेवाओं अपेक्षाकृत अधिक व्यवसायिकता देने तथा उनकी क्षमता को बढ़ाने की अवश्यकता की दृ हम इस बात से सहमत है कि प्रशिक्षण के लिए इस समय किए जा रहे परिव्यय अपेक्षा बहुत अधिक परिव्यय करना चाहिए।

प्रशिक्षण का केन्द्रीय निदेश

4. सिविल सेवाओं के निष्पादनों और समर्थता ओं को बढ़ाने के लिए एक उपा के रूप में प्रशिक्षण के लिए जिस विस्तृत कार्य भूमिका की हम कल्पना क हैं उसके लिए संस्थागत प्रबंधों को पुष्ट करना होगा। प्रशिक्षण तब तक न प्रभावी होगा और न ही उचित ध्यानाकर्षण कर सकेगा जब तक कि इसके लिए खास तौ पर अलग से एक संगठन न बनाया जाए। इस संदर्भ में हम लोगों ने हाल ही गृह-मंत्रालय में स्थापित किए गए प्रशिक्षण प्रभाग की ओर ध्यान दिया है। वर्तम स्थिति में इस प्रभाग का दायित्व विभिन्न केन्द्रीय मंत्रालयों और विभागों में प्रशि कार्यक्रमों को बढ़ाने और समन्वयन करने, निदेश और सहायता देने, विभिन्न सेवाओं सर्वनिष्ठ पहलुओं पर प्रशिक्षण पाठयक्रम सुझाने या प्रबंध करने, तथा राज्यों के साथ सं रखने का है।

5. भारत सरकार की मशीनरी और इसकी कार्यविधि से संबंधित अपनी रिप में हमने जिस पुनर्संगठन-योजना की सिफारिश की है उसमें विभिन्न सेवा-संवर्गों प्रबंध संबंधित मंत्रालयों/विभागों के जिम्मे रहेगा। तदनुसार विभिन्न कार्यात्मक संव के प्रशिक्षण का दायित्व अलग अलग विभागों और मंत्रालयों के ऊपर रहेगा। तथा मुख्यालय-कार्य के प्रशिक्षण और साथ ही साथ वरिष्ठ प्रबंध में प्रविष्टियों के लिए कार्मिकों तैयार करने का समग्र उत्तरदायित्व प्रशिक्षण प्रभाग पर होना चाहिए। इसका कार्य सिवि सेवाओं के प्रशिक्षण के लिए राष्ट्रीय नीति बनाना तथा उसको परिचालन योजनाओं प्रतिस्थापित करना तथा उनके कार्यान्वयन का सिंहावलोकन भी होना चाहिए। बाद हम प्रशिक्षण नीति की कुछ अंतर्वस्तुओं का उल्लेख करेंगे। यहां हम इस बात पर जो देना चाहेंगे कि इस प्रकार की नीति स्पष्ट रूप से बनायी जानी चाहिए कि जि लोगों में सर्वोत्तम विकास-प्रतिभा हो, उन्हें ही प्रशिक्षण के लिए चुना जाय, न कि चा जिस किसी को। यह बात स्पष्ट रूप से पुनः निर्धारित एवं निश्चित कर देनी चाहिए कि प्रशिक्षित लोगों को उन्ही नौकरियों में रखा जाएगा जहां कि प्राप्त प्रशिक्षण का समुचि उपयोग हो सकेगा।

6. विभिन्न विभागों और मंत्रालय के प्रशिक्षण अधिकारियों / समन्वयकों के प्रशिक्षण की जिम्मेदारी भी प्रशिक्षण प्रभाग की होनी चाहिए। इसे प्रशिक्षण संबंधी आवश्यक- ताओं का मार्गदर्शन करने तथा उनके निर्धारण में सलाह देने और उनकी उपयोगिताओं

मूल्यांकन करने में समर्थ होना चाहिए। प्रशिक्षण प्रभाग को प्रशिक्षण की अभिष्ट सामग्री तैयार करने की दिशा अग्रणी होना चाहिए और विभिन्न प्रशिक्षण विधियों के प्रयोगों पर उसे अनुसंधान करना चाहिए।

7. आजकल केन्द्रीय प्रशिक्षण प्रभाग का अध्यक्ष एक निदेशक होता है जिसका पद संयुक्त सचिव के बराबर है। प्रभाग की जिस विस्तृत भूमिका की कल्पना हम कर रहे हैं, उसके लिए इसे और सशक्त बनाने की आवश्यकता पड़ेगी। इसके कर्मचारी वर्ग में ऐसे सुदक्ष प्रशिक्षक होने चाहिए, जो कि प्रबंध संबंधी समस्याओं को सुलझाने में प्रशिक्षण विधियों, सीखने के सिद्धान्त, प्रेरणा-सिद्धान्त और मुल्यांकन की तकनीकें आदि व्यावसायिक समझबूझ के साथ प्रयुक्त कर सके। भारत के शासन तंत्र और इसकी कार्यविधि की रिपोर्ट में हम पहले ही इस बात की सिफारिश कर चुके हैं कि 'प्रशिक्षण' के विषय को कार्मिक-विभाग के साथ होना चाहिए। तदनुसार प्रशिक्षण निदेशालय को उस विभाग के अधीन होना चाहिए।

सिफारिश 27

हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्रीय प्रशिक्षण प्रभाग को नये कार्मिक - विभाग के अन्तर्गत होना चाहिए। इस प्रभाग के मुख्य कार्य निम्नलिखित होने चाहिए।

नेतृत्व

प्रशिक्षण का विकास, समन्वय तथा सरलीकरण ;

प्रशिक्षण के विनियम और क्रिया विधि तथा प्रशिक्षण की नीतियां निर्धारित करना और उनके कार्यान्वयन की देखभाल करना ;

मंत्रालयों एवं विभागों को निम्नलिखित मामलों में सलाह देना ;

प्रशिक्षण की तकनीकों और आवश्यकताओं का निर्धारण और प्रशिक्षण संबंधी प्रोग्रामों के लिए अनुदेशी प्रविधियां बनाना।

सेवाएं

सर्वनिष्ठ आवश्यकता के विषयों जैसे प्रबंध संबंधी पाठ्यक्रम की व्यवस्था करना ;
विदेशों में प्रशिक्षण की व्यवस्था करना ;

प्रशिक्षण की सामग्री की तैयारी के लिए व्यवस्था करना तथा विभिन्न प्रशिक्षण-विधियों पर अनुसंधान करना ;

प्रशिक्षण समन्वयकों को प्रशिक्षित करना।

8. चूंकि अधिकतर भाग के लिए प्रशिक्षण विकेन्द्रित हो जायगा, इसलिए प्रत्येक मंत्रालय या विभाग के पास प्रशिक्षण के पर्याप्त कार्यक्रम के लिए अलग से एक प्रशिक्षण एकक होना चाहिए जो कि इसके मुख्य कार्मिक कार्यालय में स्थित हो। इस एकक की स्थापना के लिए भारत सरकार की शासन-पद्धति और क्रियाविधि के संबंध में दी गई रिपोर्ट में हमने सिफारिश की है। इस एकक में पूर्ण कालिक या अंशकालिक आधार पर, जो भी उचित हो, एक प्रशिक्षण समन्वय और कुछ सहायक कर्मचारी रखे जा सकते हैं। जिन मंत्रालयों

और विभागों में प्रशिक्षण संबंधी अधिक कार्य नहीं है उनमें प्रशिक्षण समन्वयक का का मुख्य कार्मिक कार्यालय के प्रधान अथवा उप-प्रधान द्वारा किया जा सकता है।

सिफारिश 28

हम सिफारिश करते हैं कि उस प्रत्येक मंत्रालय और विभाग में, जिसके पास प्रशिक्षण के लिए पर्याप्त कार्यक्रम हैं, अलग से एक प्रशिक्षण एकक होना चाहि जोकि इसके मुख्य कार्मिक कार्यालय में स्थित हो। इस एकक में पूर्ण कालि या अंशकालिक के आधार पर, जैसा भी उचीत हो, एक प्रशिक्षण समन्वयक और कुछ सहायक कर्मचारी होने चाहिए।

विभिन्न प्रावस्थाओं में प्रशिक्षण

9. किसी अधिकारी को दिए जाने वाले प्रशिक्षण की प्रकृति और विषय सामग्री अधिकारी के कैरियर पर आधारित होगी। इस प्रकार नौकरी के प्रारम्भ में वह एक पश्च-प्रविष्टि प्रशिक्षण प्राप्त करेगा जोकि उसको अपने काम से परिचित कराने के लिए होगा। बाद में, अपने विशिष्ट क्षेत्र में जिसमें उसने अपनी नौकरी शुरू की हो, कुछ वर्षों तक अनुभव प्राप्त करने के बाद यदि वह मुख्यालय में प्रबंधकीय दायित्वों के लिए चुना जाता है, तो उसे एक अलग प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाएगा। नौकरी करने के दौरान पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों द्वारा उसके ज्ञान और दक्षता को अद्यतन रखा जाएगा।

प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी में आधारभूत पाठ्यक्रम

10. अखिल भारतीय और अप्राविधिक केन्द्रीय सेवाओं को दिया जानेवाला पश्च-प्रविष्टि प्रशिक्षण दो प्रकार का होता है — संस्थागत-प्रशिक्षण और कार्य संबंधी प्रशिक्षण। पूर्व प्रकार का प्रशिक्षण दो किस्तों में दिया जाता है। पहली किस्त में अखिल भारतीय और अप्रा- विधिक केन्द्रीय सेवाओं की श्रेणी I में सीधे भरती किए जानेवालों को राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी मसूरी में आधारभूत पाठ्यक्रम दिया जाता है। इस पाठ्यक्रम के समाप्त हो जाने के बाद भारतीय प्रशासन को छोड़कर और विभिन्न तरह की सेवाओं के सदस्यों को, अलग-अलग संस्थाओं में, जहां य संस्थाएं हैं, प्रशिक्षित किया जाता है। इस प्रकार भारतीय लेखा परिक्षा व लेखा सेवा के लिए शिमला में और भारतीय वित्त सेवाओं के [illegible] अधिकारियों के लिए नागपुर में तथा भारतीय पुलिस सेवाओं के लिए राष्ट्रीय पुलिस अकादमी, माउन्ट आबू में प्रशिक्षण विद्यालय हैं। भारतीय प्रशासन सेवा के सदस्य अपना विशिष्ट संस्थागत प्रशिक्षण मसूरी अकादमी में ही पाते हैं। जिन सेवाओं के सदस्यों के लिए कोई विशिष्ट संस्थागत प्रबंध नहीं है वे आधारभूत पाठ्यक्रम के बाद सीधे सेवाकालीन प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं। मसूरी के आधारभूत पाठ्य- क्रम में कुछ मूल विषयों का प्रशिक्षण भी शामिल हैं जो कि राजनैतिक, आर्थिक और सामा- जिक अंतर्संरचना में अनुस्थापन के रूप में हैं। सर्वनिष्ठ आधारभूत पाठ्यक्रम का एक मुख्य उद्देश्य यह है कि प्रथम श्रेणी की विभिन्न सेवाओं के बीच एकता की भावना को बढ़ाया जा सके। परन्तु वास्तविक रूप में यह उद्देश्य कहां तक सफल हो सका है इस बारे में भिन्न- भिन्न मत हैं। कुछ लोगों के मतानुसार आधारभूत पाठ्यक्रम विभिन्न सेवाओं में अलगाव की भावना को दूर करने के बदले उसे बढ़ाता है। यह भी कहा गया है कि प्रशिक्षार्थियों की संख्या इतनी अधिक है कि उन्हें मिलाया नहीं जा सकता। इन आलोचनाओं के बावजूद भी आधारभूत पाठ्यक्रम का विचार मूलतः ठोस है। अखिल भारतीय सेवाओं सहित सभी प्रथम श्रेणी की सेवाओं में हमने वतन के लिए एकसार ग्रेड की सिफारिश की है। यदि इस सिफारिश को लागू किया जाता है तो सर्वनिष्ठ आधारभूत पाठ्यक्रम विभिन्न सेवाओं के

अंदर संघ भावना पैदा करने में वास्तविक रूप से प्रभावशाली सिद्ध होगा। पाठ्यक्रम में भाग लेने वालों में असमता की कटु अनुभूति के कारण पैदा हुई उलझन नहीं होगी और इसलिए पाठ्यक्रम विचारधारा और महत्वकांक्षा की दृष्टि से, वास्तविक एकता को बढ़ाएगा।

जहांतक प्रशिक्षार्थियों की संख्या अधिक होने की समस्या का सम्बन्ध है उसे हल करना कठिन नहीं है। प्रशिक्षार्थियों को वर्गों में बांटकर पढ़ाया जा सकता है, तथा वास्तव में इस समय भी यह पद्धति काम में लाई जाती हैं।

11. प्रथम श्रेणी की प्राविधिक सेवाओं के सदस्य आधारभूत पाठ्यक्रम नहीं लेते। इस संदर्भ में हम तृतीय लोकसभा की प्राक्कलन समिति की 93 वीं रिपोर्ट का उल्लेख करना चाहेंगे जिसमें कि प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं की सभी भर्तियों के लिए आधारभूत पाठ्यक्रम को अनिवार्य करने की सिफारिश की गई है। हम इस सिफारिश से सहमत हैं जो कि संयोग से हमारे द्वारा अध्याय 3 में दी गई उस सिफारिश से मेल खाती है जिसके अनुसार प्राविधिक सेवाओं के उपयुक्त योग्य सदस्य सचिवालय के मध्य और उच्च स्तर की सेवाओं में भेजे जाएंगे।

12. परिवीक्षार्थीनों को सेवान्मुख बनाने के कठिन कार्य को निपटाने के लिए आधारभूत पाठ्यक्रम को अधिक अच्छी तरह ठीक करने की आवश्यकता है। आधारभूत पाठ्यक्रम के दौरान उचित मूल्यों और अभिवृत्तियों को पैदा करने की ओर ध्यान देना सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। हमारी दृष्टि में, आधारभूत प्रशिक्षण के सर्वाधिक महत्वपूर्ण उद्देश्य परिवीक्षार्थीनों में व्यापक राष्ट्रीय दृष्टिकोण, उच्च देशभक्ति की भावना तथा लोक सेवा के लिए त्याग की भावना पैदा करना होना चाहिए। राष्ट्र के सामाजिक और आर्थिक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए हम इस बात पर निर्भर नहीं रह सकते कि सिविल सेवा के वित्तीय अवसरों का मुकाबला व्यावसायिक रोजगार के लाभकारी अवसरों के साथ किया जाए। अपने स्वार्थ से ऊपर उठकर कार्य करने की चाह, और अच्छे लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए चैतन्यता, ऐसी शक्तियां पैदा कर सकती हैं जो कि भौतिक बाधाओं को दूर कर देंगी। सेवाओं के लिए चुने गए युवकों और युवतियों को यह अनुभव कराना चाहिए कि राष्ट्रनिर्माण के कार्य में भाग लेने का अवसर मिलना ही अपने आप में एक मान्य विशेषाधिकार और आत्मसंतुष्टि का साधन है। अपने व्यवसाय के बारे में इस प्रकार का दृष्टिकोण, जोकि एकदम ही नितांत है और उच्च आदर्श से पूर्ण है, व्यक्ति तभी बनाए रख सकता है। जब कि उसके सारे कार्यों के लिए सुदृढ आध्यात्मिक आधार-भूमि है। प्रशिक्षकों का सबसे आवश्यक कार्य उच्च मानव प्रयासों के लिए नैतिक और आध्यात्मिक आधार को दृढ़ करना होना चाहिए। इस संबंध में विश्व के सभी महान धर्म बहुत कुछ सिखा सकते हैं। कुछ क्षेत्रों में धर्मनिरपेक्षवाद को गलत ढंग से समझने के कारण उच्च धर्मों में निहित आध्यात्मिक मूल्यों को भी शिक्षा तंत्र में उचित स्थान नहीं दिया जाता है। यह दुर्भाग्य की बात है। धर्म से हमारा अभिप्राय रूढ़ियां और कर्मकाण्ड नहीं है बल्कि इसका आशय हमारी कल्पना के अनुसार मानव चरित्र के उत्थान और कायापलट के लिए सभी धर्मों द्वारा दिया गया गूढ़ ज्ञान और प्रेरणा है जो कि जनता को शांति और मेलजोल के साथ रखेगा तथा उन्हे सर्व कल्याणहेतु एक शक्तिशाली प्रयास करने के लिए एकबद्ध करेगा।

13. इसलिए आधारभूत पाठ्यक्रम को मूलतः अधिकारी को अच्छा और ईमानदार बनाने की ओर प्रवृत्त होना चाहिए। क्योंकि उसी की नींव पर कौशल, ज्ञान और दक्षता की ऊपरी मंजिल का निर्माण किया जा सकता है। आजकल दिये जा रहे सारे प्रशिक्षण का उद्देश्य सरकारी कर्मचारी को दक्ष बनाना है। ऐसा करने में उसके अंदर की अच्छाई को निर्विवाद रूप से मानकर चला जाता है। परन्तु अच्छाई को शायद ही कभी मानकर चलना चाहिए। यह एक ऐसा गुण है जिसको कि परिश्रम द्वारा ही प्राप्त किया जाता

है। आनुषंगिक रूप से, यह उचित होगा कि यदि संविधान के निर्देशात्मक सिद्धांतों के अनुसार प्रशिक्षणार्थियों को इस बात की शिक्षा दी जाए कि वे चैकित्सिक प्रयोजनों के अलावा नशीले पयों से बचे रहें। आज के तथाकथित उच्च समाज के कुछ भागों में नशीले पेयों का प्रयोग प्रतिष्ठा का प्रतीक (स्टेटस सिम्बल) माना जाने लगा है। इस का प्रतिरोध करना चाहिए और इन वस्तुओं से बचने के गुण की प्रशंसा की जानी चाहिए। प्रशिक्षणार्थियों को देश के अधिकतर लोगों के जीवनस्तर के प्रति संवेदनशील भी बनाना चाहिए ताकि व ऐयाशी की बीमारी में न फंस जाय जो उनके मूल्यों की भावना को विकृत कर देती है और उन्हें भारतीय जनता के सामान्य जीवन से पृथक कर देती है।

14. प्रशिक्षण के अंदर नैतिक मानकों और आध्यात्मिक मूल्यों के संबंध में भी चर्चा और प्रवचन शामिल होने चाहिए। जो लोग अपनी नैतिक और आध्यात्मिक उपलब्धियों के कारण समाज में आदर पाते हैं उन्हें समय समय पर वार्ता के लिए आमंत्रित करना चाहिए। इस तरह के प्रवचन पाठयचर्या का अभिन्न अंग होना चाहिए। साथ ही ऐसी बातों को प्रशिक्षणार्थियों की दिनचर्या में रखना चाहिए। वार्ता के लिए आमंत्रित किए गए व्यक्तियों का चयन केवल प्रबंधकों द्वारा ही नहीं होना चाहिए बल्कि इसके अंदर प्रशिक्षणार्थियों की भी राय होनी चाहिए क्योंकि इसका लाभ मूलतः वे ही उठाएंगे। इस प्रयोजन के लिए स्टाफ के सदस्यों तथा प्रशिक्षणार्थियों के प्रतिनिधियों की मिलती जुली समितियां बनायी जा सकती हैं। प्रशिक्षणार्थीगण अपने में से ही किसी एक को खास दिनों में संभाषण के लिए चुन सकते हैं जो कि तैयारी के बाद या तो मौखिक या लिखित भाषण देगा। यह भी वाछंनीय है कि प्रतिदिन के कार्य का प्रारंभ एक उपयुक्त प्रार्थना के साथ किया जाय जिसकी शक्ति के बारे में बापू ने कहा था "प्रार्थना हृदयशुद्धि के लिए एक अचूक साधन है..................।"

15. कौशल, क्रियाविधि और अभ्यास संबंधी प्रशिक्षण प्राप्ति के उपरांत भी प्रशिक्षणार्थी बहुधा, जनता की मांगों, आवश्यकताओं और मनोवृत्ति के अनुकूल नहीं होता। लोकतंत्र में शासन जनता का, जनता द्वारा तथा जनता के लिए होता है इसलिये सरकारी कर्मचारियों द्वारा जनता को सही सही समझा जाना चाहिए। अक्सर प्रत्येक सरकारी कर्मचारी का झुकाव नगर में बस जाने की तरफ होता है, वह नगर में बस जाता है तथा शहरी जनसंख्या का अंग बन जाता है। शहरी वातावरण उसमें एक अवैयक्तिक संस्कार पैदा करता है जो कि उसे अपने पड़ोसियों से भी अलग कर देता है। यहां तक कि जो व्यक्ति गांव में पैदा हुआ है शहर में उच्च शिक्षा और परवर्ती प्रशिक्षण के कारण गांव से उसका संबंध टूट सा जाता है। प्रशासन की मुख्य व्याधियों में से एक यह है कि अनायास और अनजाने में ही जनता से व्यक्ति का संबंध टूट जाता है। हमारे बहुत से सामाजिक विकास संबंधी प्रोग्राम सिर्फ इसलिए असफल हो गए हैं कि अधिकारीगण ठीक तरह से यही नहीं जानते कि जनता की आवश्यकताएं और रीति-रिवाज क्या हैं। इसलिए हमारी तरह के लोकतंत्र में यह मूलतः आवश्यक है कि अधिकारीगणों का जनता के साथ घनिष्ठ संबंध होना चाहिए तथा उन्हें जनता की मनोवृत्ति और रीति-नीति को समझना चाहिए। राष्ट्र का तीन चौथाई भाग गांवों में रहता है और ये वे लोग हैं जिन्हें कि सुधार और उद्धार की अधिक आवश्यकता है। इसलिए हम सिफारिश करते हैं कि प्रत्येक प्रशिक्षणार्थी को अपने प्रशिक्षण-पाठ्यक्रम के दौरान किसी गांव में कम से कम एक पखवाड़े के लिए रहना चाहिए। इस अवधि के अंतर्गत प्रशिक्षणार्थियों को ग्राम्य-जीवन की अवस्थाओं, इसके सामाजिक तथा आर्थिक संगठन और एक कल्याणकारी राज्य में ग्रामीणों की आवश्यकताओं से परिचित होना चाहिए। जनता के साथ बिताया हुआ यह पखवाड़ा तथा साथ ही ग्रामीण वातावरण और परिस्थितियों का गूढ़ अध्ययन व निरीक्षण आनेवाले वर्षों में अधिकारी को अपना कार्य करने के लिए अधिक अच्छी तरह तैयार कर देगा।

16. पाठ्यक्रम की विषय-सामग्री में भी सुधार करना आवश्यक है। हम समझते हैं कि बहुत से प्रशिक्षणार्थी पढ़ाई की विषय सामग्री और विधियों से संतुष्ट नहीं हैं साथ ही बहुत बार तो व्याख्यान कालेज या विश्वविद्यालय की पढ़ाई के पुनरीक्षणमात्र होते हैं। इसके अतिरिक्त प्रशिक्षकों में से प्रत्येक में आवश्यक योग्यता नहीं होती। बाद में पाठ्यक्रम की विषय सामग्री और संगठन में सुधार किया गया है। उदाहरणतः अर्थशास्त्र की पढ़ाई में, प्रारंभिक सिद्धांतों के व्याख्यानों से उन लोगों को छूट मिल जाती है जो स्नातक या स्नातकोत्तर स्तर पर अर्थशास्त्र पढ़ चुके हैं। परन्तु शेष व्याख्यानों में चर्चा-परिचर्चा को बढ़ाने के लिए उनकी उपस्थिति आवश्यक समझी जाती है। हाल के परिवर्तन का महत्व समझते हुए भी पाठ्यक्रम की विषय-सामग्री में परिवर्तन और सुधार आवश्यक है। आधारभूत पाठ्यक्रम सभी प्रथम श्रेणी की तकनीकी तथा गैर तकनीकी सेवाओं पर भी लागू हो जाने से कुछ परिवर्तनों की आवश्यकता हो सकती है। हम सिफारिश करते हैं कि आधारिक प्रशिक्षण की उपयोगिता को बढ़ाने के लिए सरकार को अग्रणी गैरसरकारी अधिकारियों, विशेषज्ञों तथा अनुभवी सिविल कर्मचारियों की एक छोटी-सी समिति नियुक्त करनी चाहिए तथा उचित मूल्यों और अभिवृत्तियों के निर्माण पर अधिक जोर देना चाहिए।

सिफारिश 29

हम सिफारिश करते हैं कि :—

(1) राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी द्वारा दिये जा रहे आधारभूत पाठ्यक्रम के विषयक्षेत्र को प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय तकनीकी सेवाओं पर भी लागू करना चाहिए।

(2) आधारभूत पाठ्यक्रम के विषय क्षेत्र का उपयुक्त संशोधन करना चाहिए ताकि इसकी उपयोगिता बढ़ाई जा सके तथा प्रशिक्षणार्थियों में उचित दृष्टिकोण और अभिवृत्तियां जागृत करने के संबंध में जोर देना चाहिए तथा उनमें सेवोन्मुखता और कर्तव्य निष्ठा का भाव पैदा करना चाहिए। नशीले पेयों से उन्हें विमुख रखने की आवश्यकता पर बल देना चाहिए।

(3) प्रत्येक प्रशिक्षणार्थी को ग्राम्य जीवन और परिस्थितियों से परिचित होने के लिए कम से कम एक पखवाड़े के लिए किसी गांव में रहना चाहिए।

(4) उपर्युक्त प्रकार से आधारभूत प्रशिक्षण की योजना में संशोधन के लिए विख्यात गैर सरकारी व्यक्तियों, विशेषज्ञों तथा अनुभवी सिविल कर्मचारियों की एक छोटी-सी समिति स्थापित करनी चाहिए।

पश्च-आधारभूत संस्थागत प्रशिक्षण

17. जैसा कि पहले ही कहा गया है, भारतीय प्रशासन सेवाओं के लिए पश्च-आधारभूत संस्थागत प्रशिक्षण राष्ट्रीय प्रशिक्षण अकादमी में ही दिया जाता है। हमारा मत है कि इसका उत्तरदायित्व भारतीय प्रशासन सेवाओं के लिए अलग से एक स्टाफ-विद्यालय पर होना चाहिए। अकादमी को तकनीकी सेवाओं सहित सभी सेवाओं के सदस्यों को बुनियादी प्रशिक्षण देने के साथ-साथ मध्यवर्ती प्रबंध प्रशिक्षण का दायित्व भी लेना चाहिए। इससे उनके पास पर्याप्त काम रहेगा। जैसा कि पहले ही कहा गया है जिन अधिकारियों के संवर्गों का प्रबंध विभागों और मंत्रालयों द्वारा किया जाता है उनके, प्रशिक्षण के लिए विभागों और मंत्रालयों को ही उत्तरदायी होना चाहिए। इसलिए गृह मंत्रालय को भारतीय प्रशासन सेवा तथा भारतीय पुलिस सेवा के अधिकारियों के प्रशिक्षण का कार्यभार संभालना चाहिए।

भारतीय पुलिस सेवा के अधिकारियों के लिए पहले से ही एक अलग संस्थान, अर्थात, राष्ट्रीय पुलिस अकादमी है। कार्मिक-विभाग के अंदर जो अकादमी होगी उसे किसी विशेष सेवा के प्रशिक्षण से संबंधित नहीं होना चाहिए। वास्तव में, अकादमी के निदेशक अधिकारी सदा विभिन्न सेवाओं से लेने चाहिए।

सिफारिश 30

हम सिफारिश करते हैं कि :

(1) भारतीय प्रशासन सेवाओं के लिए पश्च-आधारिक संस्थागत प्रशिक्षण का कार्य एक अलग स्टाफ कालेज को सौंपा जाना चाहिए।

(2) प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं तथा अखिल-भारतीय सेवाओं के आधारभूत पाठ्यक्रम और मध्य प्रबंध प्रशिक्षण के लिए राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी को उत्तरदायी होना चाहिए।

(3) अकादमी को एक नये कार्मिक-विभाग के अधीन होना चाहिए तथा इसके निदेशी स्टाफ का चयन विभिन्न सेवाओं से करना चाहिए।

18. साधारणतः यह माना जाता है कि अकादमी में भारतीय प्रशासन सेवा के प्रशिक्षणार्थियों को दिया गया पश्च-आधारभूत प्रशिक्षण कई बातों में बहुत सामान्य एवं सैद्धांतिक है। आगामी कुछ वर्षों में अधिकारियों द्वारा किए जानेवाले कार्य पर यह केन्द्रित नहीं होता है। मुख्य कठिनाई यह है कि प्रशिक्षणार्थी व्यावहारिक प्रशिक्षण से परिचित नहीं हैं और इसलिए प्रशिक्षण आवश्यक रूप से बहुत कुछ सैद्धांतिक रह जाता है। जून 1967 में अध्ययन दल (टी) ने अकादमी द्वारा दिए गए दो प्रशिक्षणों के मध्यवर्ती समय में व्यावहारिक प्रशासन की सिफारिश की थी। हमें हर्ष है कि सरकार द्वारा इस सुझाव का स्वागत किया गया है। गृह मंत्रालय ने राज्यों को सुझाव दिया है कि भारतीय प्रशासन सेवाओं के परिवीक्षार्थियों के लिए संस्थागत प्रशिक्षण को 8 और 4 महिनों की दो अवधियों में विभक्त कर दिया जाए तथा इन अवधियों के बीच के समय में उन्हे राज्यों में 12 महिने का क्षेत्र-प्रशिक्षण दिया जाय। इस बात का सुझाव दिया गया है कि संस्थागत प्रशिक्षण के दूसरे भाग को अधिकतर समस्योन्मुख होना चाहिए तथा प्रशिक्षणार्थियों द्वारा राज्यों में किए गए अनुभव और निरीक्षणों पर आधारित होना चाहिए। हम इन सुझावों से पूर्णतः सहमत हैं तथा इस बात पर बल देना चाहिए कि प्रशिक्षण के लिए इस तरह के 'मध्यवर्ती' पैटर्न को सामान्यतः प्रथम श्रेणी की सेवाओं के परिवीक्षा-प्रशिक्षणों के सभी कार्यक्रमों में शामिल किया जाए।

सिफारिश 31

हम सिफारिश करते हैं कि :—

(1) भारतीय प्रशासन सेवा के लिए पश्च-आधारभूत संस्थागत प्रशिक्षण के मध्यवर्ती पैटर्न के जो प्रस्ताव सरकार के विचाराधीन हैं उन्हें शीघ्र ही अन्तिम रूप दिया जाना चाहिए और कार्यान्वित किया जाना चाहिए। प्रशिक्षण के लिए इस तरह के मध्यवर्ती पैटर्न को सामान्यतः प्रथम श्रेणी की सेवाओं के परिवीक्षा-प्रशिक्षण के सभी कार्यक्रमों में शामिल करना चाहिए।

19. घुड़सवारी का अनिवार्य प्रशिक्षण आज के संदर्भ में पुराना पड़ गया है। यह समय, प्रयास, और धन का दुरुपयोग है तथा इसको समाप्त किया जाय। केवल व्यायाम और मनोरंजन को छोड़कर आजकल घुड़सवारी केवल बीते दिनों की बात है। जैसी कि 1966 में राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी की सलाहकार परिषद ने सिफारिश की थी जैसे ही अकादमी को दिल्ली में स्थानान्तरित किया जाय वैसे ही जीप और मोटर चलाने के प्रशिक्षण का आयोजन किया जाना चाहिए।

सिफारिश 32

हम सिफारिश करते हैं कि :—
भारतीय प्रशासन सेवाओं के लिए घुड़सवारी के अनिवार्य प्रशिक्षण को समाप्त कर देना चाहिए। जब अकादमी को दिल्ली में स्थानान्तरित किया जाय तब जीप चलाने और मोटर यांत्रिकी का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

20. इस समय भारतीय प्रशासन सेवा के परिवीक्षार्थीनों को अकादमी में संस्थागत प्रशिक्षण देने के उपरांत राज्यों में 10 से 18 महीने, औसतन 12 महीने का नौकरी-पर प्रशिक्षण दिया जाता है। परन्तु इस प्रशिक्षण में प्रभावी पर्यवेक्षण की कमी रहती हैं। हमें यह बताया गया है कि प्राय: जिन कलक्टरों के साथ परिवीक्षाधीन अपने प्रशिक्षण के अधिकतर भाग में संबंधित होते हैं वे उदासिनता या अत्याधिक व्यस्तता के कारण परिवीक्षाधीनों को आवश्यक समय नहीं देते और उनका ध्यान नहीं रखते। वे सदैव इतने वरिष्ठ भी नहीं होते कि अधिकारियों को प्रशिक्षण दे सकें। इसलिए हम सुझाव देंगे कि भारतीय प्रशासन सेवा के परिवीक्षाधीनों को सावधानीपूर्वक चुने गए उन्हीं वरिष्ठ कलक्टरों को देना चाहिए, जो प्रशिक्षण में अपनी रुची के कारण प्रसिद्ध हैं और जिनकी कार्यविधि अनुकरणीय समझी जाती है। पुनश्च, यह भी उचित होगा कि परिवीक्षार्थीनों के लाभ के लिए विस्तारपूर्वक यह बताया जाय कि उनसे राज्यों में प्रशिक्षण के दौरान किन कार्यों को करने तथा क्या सीखने की आशा की जाती है। यह भी आवश्यक है कि केन्द्रीय सरकार को क्षेत्र प्रशिक्षण के लिए एक सर्वनिष्ट पैटर्न बनाना चाहिये जो कि राज्यों द्वारा, अपनी स्थानीय परिस्थितियों के लिए उचित संशोधन के पश्चात, अपनाया जा सके। क्षेत्र प्रशिक्षण की मध्यवर्ती अवधि के दौरान परिवीक्षाधीयों को भारतीय प्रशासन सेवा के स्टाफ विद्यालय के एक शिक्षक के साथ निरंतर संपर्क रहना चाहिए जिसका कार्य विशिष्ट समस्याओं पर कृटियां, अभ्यास तथा प्रतिवेदन-लेखन बनाना होना चाहिए। परिवीक्षाधीनों की प्रशिक्षण-डायरियों का कलक्टरों द्वारा सर्वेक्षण होना चाहिए और उन्हें परिवीक्षाधीनों के शिक्षक के पास भेज देनां चाहिए जो कि परिवीक्षाधीनों को आवश्यकतानुसार मार्गदर्शन उपलब्ध करेगा।

21. जहां तक भारतीय प्रशासन सेवा से अलग प्रथम श्रेणी की सेवाओं के प्रशिक्षण संस्थानों का सवाल है, जैसा कि हम पहले भी उल्लेख कर चुके हैं, ऐसी ही अनेक संस्थाएं हैं। इस सिफारिश करते है कि यदि प्रशिक्षणार्थियों की संख्या अधिक है तो दूसरी सेवाओं के लिये भी इसी तरह के संस्थानों की स्थापना करनी चाहिये।

22. संबंधित सेवा के केवल उन्हीं स्टाफ सदस्यों को प्रशिक्षक के रूप में चुनना चाहिये जिनमें प्रशिक्षण की प्रवृत्ती है। प्रशिक्षण संस्थानों में लगाए गए सरकारी कर्मचारियों की कार्यावधि पर्याप्त लंबी होनी चाहिय ताकि व प्रशिक्षक के रूप में सार्थक हो सकें। पुनश्च, उन्हें पदोन्नति के बारे में अलाभकारी स्थिति में नहीं रखना चाहिए। केन्द्रीय प्रशिक्षण प्रभाग को प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण के लिये एक सर्वव्यापक नीति बनानी चाहिये तथा विभिन्न विभागों और मंत्रालयों के प्रशिक्षण एककों को आवश्यक प्रशिक्षण योजनाओं को तैयार करने व संगठित करने में सहयोग देना चाहिये।

सिफारिश 33

हम सिफारिश करते हैं कि –

(1) केन्द्रीय सरकार को भारतीय प्रशासन सेवा के परिवीक्षाधीनों के क्षेत्र-प्रशिक्षण के लिए एक सर्वनिष्ठ पैटर्न (पद्धति) बनानी चाहिए जोकि राज्यों द्वारा, अपनी स्थानीय परिस्थितियों के लिए उपयुक्त संशोधन के पश्चात, अपनायी जा सके। राज्यों में दिये जाने वाले इस प्रशिक्षण के दौरान भारतीय प्रशासन सेवा के परिवीक्षाधीनों को सावधानीपूर्वक चुने गए उन वरिष्ठ कलक्टरों के हवाले करना चाहिए जोकि प्रशिक्षण में अपनी रुची के कारण प्रसिद्ध हैं तथा जिनकी कार्यविधि अनुकरणीय समझी जाती है।

(2) भारतीय प्रशासन सेवाओं के अतिरिक्त प्रथम श्रेणी की सेवाओं के प्रशिक्षणार्थियों की संख्या यदि अधिक है तो उन के लिए प्रशिक्षण संस्थानों को खोला जा सकता है यदि वे इस समय नहीं हैं।

प्रबंध के लिये प्रशिक्षण

अवर प्रबंध

23. सचिवालय के स्टाफ प्रावधान के लिए जैसी कि हमने पिछले अध्याय में रूपरेखा प्रस्तुत की है, अवरसचिवों को कार्यात्मक संवर्गों एवं केन्द्रीय सचिवालय सेवाओं से लिया जाएगा। केन्द्रीय सचिवालय सेवा के लिए पदोन्नति प्राप्त अवर सचिवों को प्रोग्राम आयोजन और पुनरीक्षण की तकनीकों का कुछ सीमा तक अध्ययन करना आवश्यक होगा। सामान्यतः यह समूह पहिले ही केन्द्रीय सचिवालय प्रशिक्षण स्कूल द्वारा अनुभाग अधिकारियों के लिए मुख्यालय कार्य के पाठ्यक्रम को प्राप्त कर चुका होगा। इसलिए इस क्षेत्र में उन्हें सिर्फ एक पुनश्चर्या पाठ्यक्रम (रिफ्रेशर कोर्स) की आवश्यकता होगी। कार्यात्मक संवर्गों से लिए कुछ अवर सचिवों को मुख्यालय का कार्य करने के लिए प्रशिक्षण की आवश्यकता पड़ सकती है। इसलिए हम सुझाव देंगे कि राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी के दिल्ली में आने के बाद, 12 हफ्तों के एक पाठ्यक्रम का संगठन करना चाहिए। इस पाठ्यक्रम में निम्नलिखित विषय होने चाहिए (क) प्रबंध की संकल्पनाओं तथा साधनों से परिचय जिसमें गणितीय सहायता, स्टाफ संगठन और आवश्यकताओं एवं विधीयों के नियंत्रण एवं समन्वयन पर विशेष बल दिया गया हो (ख) भारत सरकार का शासन-तंत्र एवं उसकी क्रिया-विधि; (ग) संसद, मंत्रियों एवं सिविल कर्मचारियों के बीच के संबंध (घ) पंचवर्षीय योजनाएं, आयोजना विधियाँ और योजना आयोग; (ङ) केन्द्र में वित्तिय प्रबंध और कार्मिक प्रशासन के नियम, पद्धति तथा क्रिया-विधि (च) कार्यक्रम आयोजना तथा उसकी समीक्षा की तकनीक; (छ) पत्राचार, रिपोर्ट लिखने और नीति ज्ञापन लिखने के कुछ व्यावहारिक अभ्यास। केन्द्रीय सचिवालय सेवा या कार्यात्मक संवर्गों से आए हुए अवरसचिवों द्वारा पाठ्यक्रम में भाग लेना लोगों की वास्तविक आवश्यकताओं पर निर्भर होना चाहिए।

सिफारिश 34

हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्रीय सचिवालय सेवा संवर्गों के अवरसचिवों के लिए एक पुनश्चर्या प्रशिक्षण पाठ्यक्रम तथा दूसरे अवरसचिवों के लिए 12 सप्ताह के एक प्रशिक्षण पाठ्यक्रम की व्यवस्था की जाये।

कैरियर के बीच प्रबंध-प्रशिक्षण

24. कर्मचारियों के प्रावधान संबंधी हमारी संपूर्ण योजना के अधीन सचिवालय में मध्यस्तर के प्रशासक (उपसचिव और उनके तुल्य अधिकारी) मुख्यतः दो स्रोतों से आएंगे

(1) "नीति और प्रबंध पूल" तथा

(2) "कार्यात्मक संवर्ग"। सचिवालय के "नीति और प्रबंध पूल" के अन्तर्गत भर्ती एक परीक्षण द्वारा की जाएगी। इस पूल के अंतर्गत प्रशासन की आठ विपेपताए होंगी, यथा

(1) आर्थिक (2) औद्योगिक (3) रक्षा (4) कृषि और ग्रामीण (5) सामाजिक और शैक्षणिक (6) वित्तीय (7) कार्मिक प्रशासन एवं (8) आयोजना।

25. मौलिक-कार्य करनेवाले प्रभागों में विकास संबंधी कार्य में लगे उपसचिवों को प्रशासन सक्रियता के किसी क्षेत्र या उपखंड की कार्यक्रम आयोजना, समन्वयन और समीक्षा का उत्तरदायित्व संभालना होगा। इसलिए मध्य प्रबंध प्रशिक्षण का मुख्य कार्य केन्द्र ज्ञान, योग्यताओं और कौशलों का विकास होना चाहिए जो कि प्रशासकों को किसी नीति या कार्यक्रम के लक्ष्य/उपलक्ष्य को सार्थक ढंग से प्राप्त करने के लिए सब साधनों (संगठन, मनुष्य और सामग्री) को संचालित करने के योग्य बना सके। हम समझते हैं कि मध्यस्तर प्रबंध के लिए दिए गए प्रशिक्षण के निम्नलिखित तीन प्रमुख तत्व होने चाहिए: (क) मुख्यालय कार्य में प्रशिक्षण (8 सप्ताह); (ख) प्रत्येक विशेषज्ञता में विशिष्ट पाठ्यक्रम (8 सप्ताह); (ग) उपक्षेत्र विशेषज्ञता प्रशिक्षण (6 सप्ताह)। प्रशिक्षण के पहले दोनों भाग अधिकारी द्वारा उपसचिव का कार्यभार संभालने से पहले पूर्ण हो जाने चाहिए, जबकि तीसरा भाग मुख्यालय समनुदेशन में कार्य करते हुए, वास्तविक आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर, पूरा किया जाना चाहिए।

26. मुख्यालय के कार्य से संबंधित समान-प्रशिक्षण सभी विशेषज्ञताओं के प्रशिक्षण में ही दिया जा सकता है। मुख्य रूप से इसमें निम्नलिखित आधारभूत विषय हो सकते हैं :—

(i) प्रबंध संबंधी मूल संकल्पनाएं जैसे कि संगठन, प्रत्यायोजन, नियंत्रण मार्ग-दर्शन, संचार, समन्वयन, पर्यवेक्षण और प्रोत्साहन; (ii) मूल आर्थिक संकल्पनाएँ और शासन में उनका उपयोग ; (iii) नीति निर्धारण, कार्यक्रम आयोजना, कार्यान्वयन और समीक्षा, तथा प्रशासन के आधुनिक उपकरण ; (iv) भारत सरकार की शासन-पद्धति और क्रियाविधि ; जिसमें वित्तीय और कार्मिक नियम, विनियम और समीक्षा क्रियाविधियाँ बजट कार्य वित्तीय नियंत्रण, लेखे और लेखा परीक्षा शामिल है ; (v) संसद नियंत्रण एवं नागरिकों के साथ संबंध। इस पाठ्यक्रम को कार्यकारी क्षेत्रों के उपसचिवों द्वारा भी, आवश्यकतानुसार, लिया जा सकता है।

27. प्रत्येक विशेषज्ञता को पाठ्यक्रम-रचना में दृष्टिगत उद्देश्य विशेषज्ञता से संबंधित सैद्धांतिक संकल्पनाओं, तकनीकों, और पद्धतियों और क्रियाविधियों का गूढ़ ज्ञान प्राप्त करना होगा। खास तौर से शब्द 'आयोजना' के अंतर्गत योजना-निर्धारण और निष्पादन से संबंधित तकनीकों पर ध्यान दिया जाएगा। इसके लिए, आयोजना के विषय का, निश्चय ही, पिछले पैरे में उल्लिखित मद (iii) जिसका उद्देश्य कार्यक्रम आयोजना के प्रारंभिक ज्ञान को ही देना है की अपेक्षा, अधिक गंभीर अध्ययन करना होगा।

28. जहां तक मध्य प्रबंध प्रशिक्षण कार्यक्रमों की आयोजना करने के लिए संगठन का सवाल है तो इसका उत्तरदायित्व राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी को सौंप देना चाहिए।

अवर सचिवों के लिए मुख्यालय कार्य में सामान्य पाठ्यक्रम भी अकादमी द्वारा दिया जा सक है। जैसा कि पहले सुझाव दिया गया है, केन्द्रीय तथा साथ ही साथ अखिल भारती सभी प्रकार की प्रथम श्रेणी की सेवाओं के लिए आधारिक पाठ्यक्रमों के संगठन उतरदायित्व भी अकादमी पर ही होगा।

29. हम यह भी कहना चाहेंगे कि अकादमी को मध्य प्रबंध के सभी पाठ्यक्रमों सीधा संचालन करने के प्रयास की आवश्यकता नहीं है। आठों विशेषताओं और उनकी उप-विशेषज्ञताओं में विशिष्ट पाठ्यक्रम जहां तक संभव हो विशेषरूप से उन्हीं जगहों में का जाने चाहिए जहां कि आवश्यक सामर्थ्य वाले व्यावसायिक संगठन मौजूद है, जैसे कि आर्थि वृद्धि संस्थान, प्रबंध संस्थान (अहमदाबाद और कलकत्ता में) और प्रशासन स्टाफ कालेज हैदराबाद, भारतीय लोक प्रशासन संस्थान तथा रक्षा सेवा स्टाफ कालेज।

30. इसी प्रकार उपक्षेत्र विशेषज्ञताओं के लिए व्यावसायिक संस्थानों द्वारा जानेवाली सुविधाओं का उपयोग किया जा सकता है, जैसे कि, राष्ट्रीय स्वास्थ्य प्रशासन एवं शिक्षा संस्थान राष्ट्रीय शैक्षणिक अनुसंधान और प्रशिक्षण परिषद, केन्द्रीय श्रम संस्थान प्रस्तावित बैंकर-संस्थान और भारतीय सांख्यिकीय संस्थान। सिद्धान्त, अभ्यास और तकनीक में सामान्य पाठ्यक्रम व तकनीक और क्रियाविधियों में विशिष्ट पाठ्यक्रम के लिए मध्य प्रबंध प्रशिक्षणार्थियों का विभिन्न व्यावसायिक संस्थानों से संबंध उनके ज्ञानक्षेत्र को विस्तृत करने में विशेष रूप से लाभदायक होगा।

सिफारिश 35

हम सिफारिश करते हैं :–

सचिवालय में मध्यस्तर के प्रबंध के लिए (उपसचिवों तथा अन्य तुल्य प्रस्थिति अधिकारियों के लिए) प्रशिक्षण के निम्नलिखित तीन मुख्य भाग होने चाहिए (क) मुख्यालय कार्य में प्रशिक्षण (ख) आठों मुख्य विशेषज्ञताओं में से प्रत्येक में विशेष पाठ्यक्रम ; तथा (ग) उपक्षेत्र विशेषज्ञता प्रशिक्षण।

(2) नीति व आयोजना प्रशिक्षण को सभी विशेषज्ञता ों का एक भाग बना देना चाहिए।

(3) मध्य प्रबंध प्रशिक्षण कार्यक्रमों की व्यवस्था का उत्तरदायित्व राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी पर होना चाहिए। आठों विशे ज्ञताओं और उनकी उप विशेषज्ञताओं में विशिष्ट पाठ्यक्रम, जहां तक संभव हो, आवश्यक प्रवीणता वाले व्यावसायिक संगठनों में देना चाहिए।

31. एक योजनाबद्ध आधार पर, वरिष्ठ प्रबंध पदों के कार्मिकों के विकास के महत्व पर हम पहले ही बल दे चुके हैं। वरिष्ठ प्रबंध के विष्टि स्तर पर केवल औपचारिक प्रशिक्षणमात्र की ही अवश्यकता नहीं है बल्कि कुछ सीमा तक मार्गदर्शन के साथ स्वाध्याय, एक उच्च व्यावसायिक स्तर पर विचार-विमर्शों में भाग लेने, तथा कार्य के बड़े-बड़े क्षेत्रों से चुनी गई कुछ नीति समस्याओं के गंभीर अध्ययन के सुअवसर प्राप्त होने चाहिए। हम समझते हैं कि वरिष्ठ प्रबंध के लिए सभी संभाव्य प्रवेशकों को उच्च अध्ययन के लिए एक 16 सप्ताह का कार्यक्रम देना चाहिए जो कि उच्च उत्तरदायित्वों के लिए

तैयार होने में उनकी सहायता करेगा। हम किसी दृढ़ पैटर्न को निर्धारित करना नहीं चाहेंगे तथा व्यक्ति विशेष और संबंधित कार्यकारी समूह की आवश्यकता के अनुसार अध्ययन कार्यक्रम बनाया जाना पसंद करेंगे।

32. वरिष्ठ प्रबंध प्रशिक्षण को निम्नलिखित ढंग से दो भागों में बाँट देना चाहिए :—

(क) एक सामान्य अध्ययन और अनुस्थापन, और उसके साथ-साथ समूह चर्चा, विचार गोष्ठी तथा अभिषदें जिनके उद्देश्य निम्नलिखित होने चाहिए :—

(क) राष्ट्रीय लक्ष्यों, पंचवर्षीय योजनाओं और समाज और सरकार के अंतर्संबंधों के विस्तृत संदर्भ में किसी समस्या को यथार्थतः परखने की योग्यता को बढ़ाना, और

(ख) भिन्न-भिन्न कार्यक्रमों में समन्वय स्थापित करके उनको समेकित करने की क्षमता में वृद्धि करना, वर्तमान समस्याओं के बारे में तथा नये कार्यक्रमों का आरंभ करने के बारे में मंत्रियों एवं वरिष्ठ अधिकारियों को सावधान करने के लिए नियंत्रण एवं सूचना पद्धतियों का विकास करना।

(ग) नीतिनिर्माण प्रक्रम के विस्तृत और गंभीर ज्ञान की दृष्टि से प्रशासनिक कार्यकलाप के एक खंड या पूर्ण क्षेत्र में नीति समस्याओं के एक समूह का विशिष्ट अध्ययन या संपूर्ण नीति निर्माण प्रक्रम का विस्तृत अध्ययन। अपने पूर्व अनुभव की किन नीतियों, कार्यविधियों एवं तकनीकों ने सही या गलत ढंग से कार्य किया और ऐसा क्यों किया, इसके विश्लेषण द्वारा प्राप्त उपयोगी सीख को एकत्रित और संगठित करने तथा किस प्रकार की नयी विचार धाराओं, साधनों एवं अंतर्दृष्टियों द्वारा वर्तमान पिछड़ेपन एवं कमियों को दूर किया जा सकता है, उन क्षमताओं का विकास करना इस अध्ययन का उद्देश्य होना चाहिए।

33. उच्चस्तर पर विभिन्न योग्यताओं और कौशलों के विकास के लिए एक ऐसा वातावरण होना आवश्यक है जो आलोचनात्मक विचारणा में रुकावट न डाले तथा जो समस्या समाधान के लिए प्रेरक हो। आवश्यकता एक ऐसे पर्यावरण की है जहां कि वर्गीय दृष्टिकोणों एवं अभिवृत्तियों और विचारधाराओं के अभ्यस्त प्रतिमानों की चुनौती दी जाए तथा विचारों के मुक्त साहचर्य और कल्पना के इस्तेमाल को प्रोत्साहन दिया जाय। वरिष्ठ प्रबंध की तैयारी के लिए वरिष्ठ प्रशासकों, राजनैतिक कार्यकर्ताओं, जन प्रतिनिधियों और विभिन्न विषयों के गण्यमान्य विद्वानों की घनिष्ठ पारस्परिक अनुक्रिया की भी आवश्यकता होगी। हम समझते हैं कि आत्मविकास के लिए ऐसा खुला वातावरण और पारस्परिक अनुक्रिया के अवसर व्यावसायिक संगठनों में ही प्राप्त हो सकते हैं। इसलिए हमारी दृष्टि में वरिष्ठ प्रबंध के लिए शिक्षा और तैयारी राजकीय संस्थानों को नहीं सौंपनी चाहिए। पुनः आधारिक पाठ्यक्रम और मध्य प्रबंध, जिनका सुझाव हमने पहले दिया है, को संगठित करने में ही राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी पर काफी कार्यभार हो जाएगा।

34. इसलिए हम सिफारिश करेंगे कि जिन व्यक्तियों को वरिष्ठ प्रबंध के लिए चुना जाता है उन्हें उपरिलिखित कार्यक्रमों का अनुसरण करने के लिए व्यावसायिक संस्थानों से संबद्ध कर देना चाहिए। कार्यक्रम के भाग (क) के लिए भारतीय लोक प्रशासन संस्थान की सेवाएं और सुविज्ञताएं काम में लायी जा सकती हैं। भाग (ख) को दूसरी व्यावसायिक संस्थाओं में व्यवस्थित किया जा सकता है जैसे कि अहमदाबाद और कलकत्ता के प्रबंध

संस्थान, प्रशासकीय स्टाफ कालेज, हैदराबाद, आर्थिक उन्नति संस्थान आदि, जो कि क्षेत्र में विशेषज्ञ बनाते है जिसमें कि संबंधित अधिकारियों की रुची होगी।

सिफारिश :

36

हम सिफारिश करते हैं कि :

(1) वरिष्ठ प्रबंध शिक्षा और तैयारी मुख्यत: नीतिनिर्माण, कार्यक्रम आयोजन व निरीक्षण और समस्या समाधान की ओर होनी चाहिए। इसे दो भागों में विभाजित कर देना चाहिए : (क) एक सामान्य अध्ययन और दिग्विन्यास और उनके साथ-साथ समूह चर्चाएँ, विचार गोष्ठियाँ और अभिषद भी हों ; (ख) नीति समस्याओं के एक वर्ग के विशिष्ट अध्ययन अथवा प्रशासकीय कार्य-कलापों के एक खंड या क्षेत्र का सम्पूर्ण नीतिनिर्माण प्रक्रमों का विस्तृत अध्ययन।

(2) वरिष्ठ प्रबंध के लिए चुने गए व्यक्तियों को उच्च अध्ययन के कार्यक्रमों को जारी रखने के लिए व्यावसायिक संस्थाओं से संबंध कर देना चाहिए। इस कार्यक्रम के भाग (क) का प्रबंध भारतीय लोक प्रशासन संस्थान की सहायता से किया जा सकता है, और भाग (ख) दूसरी संस्थाओं में जैसे कि अहमदाबाद और कलकत्ता के प्रबंध संस्थान, प्रशासकीय स्टाफ कालेज हैदराबाद, आर्थिक उन्नति संस्थान आदि जोकि उस क्षेत्र में विशेषज्ञ बनाते हैं जिसमें कि संबंधित अधिकारियों की रुचि होगी।

पुनश्चर्या पाठ्यक्रम

35. पिछले दशक में पुनश्चर्या प्रशिक्षण के अनेक कार्यक्रम प्रारम्भ किए गए हैं। 1961-65 के दौरान, विभिन्न सेवाओं के 8 से 12 साल तक की सेवा वाले अधिकारियों के लिए, राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी ने 5–6 सप्ताहों वाले पांच पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों को संगठित किया था। इस कार्यक्रम को अनेक कारणों से जिनमें आवास की कमी भी एक थी, स्थगित कर दिया गया था। इसको इस साल से प्रशासन के लिए आर्थिक निर्णयकरण और आधुनिक सहायताओं के ऊपर पुनश्चर्य पाठ्यक्रमों को संगठित करके पुन: चालू किया जा रहा है। तकनीकी एवं गैरतकनीकी, दोनों तरह के वरिष्ठ कार्मिकों के लिए रेलवे स्टाफ कालेज पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों के एक सुसंगठित कार्यक्रम का संचालन करता है। राष्ट्रीय पुलिस अकादमी, 6 से 8 साल तक की सेवा वाले भारतीय पुलिस सेवा के अधिकारियों के लिए एक उच्च पाठ्यक्रम का संगठन करता है। स्वास्थ्य, कृषि-प्रसार सामुदायिक विकास और सहकारिता के क्षत्रों में बहुत सी व्यावसायिक संस्थाएं (जैसे कि, राष्ट्रीय स्वास्थ्य प्रशासन और शिक्षण संस्थान, राष्ट्रीय सामुदायिक विकास संस्थान और वैकुण्ठ मेहता सहकारिता प्रबंध संस्थापन, पूना) भी पुनश्चर्या पाठ्यक्रम चलाते हैं।

36. प्रशासकीय स्टाफ कालेज, हैदराबाद, सरकारी और निजी, दोनों क्षेत्रों, के वरिष्ठ कार्यकर्ताओं के लिए एक दस सप्ताह के कार्यक्रम और साथ ही चुनिंदा प्रबंध समस्याओं पर विशिष्ट पाठ्यक्रमों का संचालन करता है। हर साल केन्द्रीय सरकार के कुछ अधिकारियों को वरिष्ठ कार्यकर्ता-पाठ्यक्रम के लिए प्रतिनियुक्त किया जाता है। भारतीय लोक प्रशासन संस्था ने विगत कुछ वर्षों में केन्द्र और राज्यों दोनों के सरकारी अधिकारियों के लिए अनेक कार्यपालक विकास कार्यक्रमों का संगठन किया है। सरकार द्वारा प्रत्येक वर्ष विभिन्न सेवाओं के कुछ सिविल अधिकारियों को भी राष्ट्रीय रक्षा कालेज, नई दिल्ली और रक्षा

सेवा स्टाफ कालेज विलिंगटन में भेजा जाता है। उच्च शिक्षा और प्रेक्षण के लिए बाहर भेजने की विदेशी सहायता योजनाओं का भी सरकार लाभ उठाती है।

37. 1966 में प्राक्कलन-समिति ने प्रथम श्रे ी की अखिल भारतीय एवं केन्द्रीय सेवाओं के अधिकारियों के लिए पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों की वर्तमान योजना को एक अधिक व्यवस्थित आधार पर बनाने पर विशेष बल दिया था। पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों को दो मुख्य वर्गों में विभाजित किया जा सकता है :

(i) जो तकनीकी और कार्यात्मक ज्ञान की वृद्धि के लिए बनाए गए हैं, और (ii) प्रबंधकीय, समस्या समाधान और नीतिनिर्माण की योग्यताओं और कौशलों को उन्नत करने के पाठ्यक्रम। हम आग्रह करेंगे कि सरकार की प्रशिक्षण नीति के विवरण (ऊपर पैरा 2 देखिए) में पुनश्चर्याओं के संगठन के लिए स्पष्ट मार्गदर्शन करना चाहिए। विचार गोष्ठियों और सम्मेलनों में भाग लेने से भी प्रशिक्षण प्राप्त होता है। यहां भी कुछ मानकों को निर्धारित करने की आवश्यकता है ताकि इस तरह के भाग लेने के अवसर आवश्यकता से अधिक न हो जायँ या उन लोगों को यह सुविधा न मिल सके जिन्हें वास्तव में इसकी आवश्यकता है। इसके बाद, प्रत्येक कार्यात्मक सेवा समूह के लिए संवर्ग का प्रशासन करने वाले प्राधिकारी को एक पुनश्चर्या पाठ्यक्रम का कार्यक्रम बनाना चाहिए। यह आवश्यक होगा कि प्रत्येक पुनश्चर्या पाठ्यक्रम की अवधि और उसके स्वरूप का वास्तविक आवश्यकताओं और विकसित होनेवाली कैरियर विकास योजना से संबंध स्थापित कर दिया जाए।

सिफारिश :

37

हम सिफारिश करते हैं कि :

प्रत्येक कार्यात्मक सेवासमूह के लिए ंवर्ग का प्रशासन करनेवाले प्राधिकारी को पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों का एक कार्यक्रम बनाना चाहिए जिसमें कि वास्तविक आवश्यकताओं और विकसित होनेवाली कैरियर विकास योजनाओं को ध्यान में रखा जाय।

तृ ीय एवं चतुर्थ श्रेणी के कार्मिकों का प्रशिक्षण

38. केन्द्रीय शासन कार्मिकों में 98 प्रतिशत तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारी हैं। मोटे तौर पर यह आँका गया है कि तृतीय श्रेणी के लगभग 70 प्रतिशत और चतुर्थ श्रेणी के 90 प्रतिशत कार्मिक इस समय अप्रशिक्षित हैं।

39. तृतीय श्रेणी के कर्मचारी, जिनका कार्य मुख्यत: नैमित्तिक प्रकार का होता है, वास्तव में, संबन्धित क्षेत्र में नीतियों और कार्यक्रमों को लागू करने में बहुत सहायता देते हैं। समय-समय पर उनमें से बहुतों को कई मामलों पर ऐसे निर्णय लेने पड़ते हैं जो कि वैसे तो बहुत महत्वपूर्ण नहीं हैं परन्तु नागरिक की दिनचर्या को प्रभावित कर सकते हैं। बहुत से चतुर्थ श्रेणी के कार्मिक भी नागरिकों के सम्पर्क में आते हैं।

कार्मिकों के कुछ वर्गों को छोड़कर इस समय प्रशिक्षण के लिये न तो कोई स्पष्ट समग्र नीति है और न ही कोई विस्तृत कार्यक्रम। इस लिए हम सिफारिश करेंगे कि तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण आवश्यकताओं एवं वर्तमान प्राप्य सुविधाओं की समीक्षा की जाय और कार्मिक की इन श्रेणीयों के उन्नत प्रशिक्षण के लिए एक प्रावस्थाबद्ध कार्यक्रम (फेज़्ड प्रोग्राम) बनाया जाय। ऐसे प्रशिक्षण का उद्देश्य केवल कार्यकौशल को उन्नत करना ही नहीं होना

चाहिये बल्कि जनता के प्रति उचित अभिवृत्तियों का विकास करना भी होना चाहि आधारित पाठ्यक्रम के सम्बन्ध में सही मूल्यों और अभिवृत्तियों को बनाने तथा सेवोन्मु को विकसित करने पर विशेष बल देने की सिफारिशें हम पहले कर चुके हैं। वे इसी सीमा इस स्थिति में भी लागू होती हैं।

सिफारिश :

38

हम सिफारिश करते हैं कि तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों के लिये इस उपलब्ध प्रशिक्षण सुविधाओं और वास्तविक प्रशिक्षण आवश्यकताओं की को जाय तथा कार्मिकों की इन श्रेणियों के लिये एक प्रोन्नत प्रशिक्षण का प्राव बद्ध कार्यक्रम बनाया जाय। इस प्रशिक्षण का उद्देश्य केवल कार्यकौशलों को करना ही नहीं बल्कि जनता के प्रति उचित अभिवृत्तियों का विकास करना भी हो चाहिए।

प्रशिक्षण विधियां और तकनीक

40. किसी भी प्रशिक्षण कार्यक्रम की प्रभाविता बहुत कुछ सही विधियों और तकनीके के चयन पर निर्भर करती है। ज्ञानवृद्धि के लिए अधिकतर व्याख्यान विधि उपयुक्त होती है सस्मया समाधान और निर्णयकरण योग्यताओं को बढ़ाने के लिए समूह वाद-विवाद, अभिषद औ स्थिति अध्ययन अधिक उपयुक्त होते हैं। राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी जैसी संस्थाओं का यह अनुभ है कि यदि अतिथि वक्ता प्रशिक्षण स्थान पर ठहरे और वे प्रशिक्षणार्थियों के छोटे सुविधाजन वाद-विवाद समूहों से बातचीत करें तो अधिक लाभ प्राप्त होगा।

41. हाल के वर्षों में समूह वाद-विवादों और अभिषदों का प्रयोग बढ़ गया है। प्रशास प्रशिक्षण में विचार-गोष्ठियां और सम्मेलन अधिकाधिक प्रचलित होते जा रहे हैं। परन्तु बहुत स्थितियों में कार्यकारी लेखों (वर्किंग पेपर्स) के निम्न कोटि का होने, उन्हें समय पर वितर न कर पाने और चर्चा का ठीक प्रकार से दिशा निर्देशन न किये जाने के कारण उनकी उपयोगि सीमित रह जाती है। अभिषद विधि केवल उन्हीं जगहों पर प्रभावी पायी गयी है जहाँ कि प्रशिक्ष णार्थियों को पहले से ही कुछ हद तक व्यावहारिक प्रशासकीय अनुभव है। प्रशासकीय प्रक्रम के तथ्यपूर्ण ढंग से समझने और समस्या-समाधान कौशलों और नीति अन्तर्दृष्टियों को बढ़ाने की दृष्टि से केस विधि (केस मैथड) में बहुत सामर्थ्य है लेकिन लोक सेवाओं के लिए इसका उपयोग शायद ही कभी किया जाता है। कुछ केसों का दृष्टांत कभी-कभी किया जाता है परन्तु उन्हें लिखित के विषय वस्तु के रूप में विकसित करने का बहुत कम प्रयत्न किया गया है। भारतीय लोकप्रशासन संस्थान ने हाल में अनेक केस अध्ययनों को विकसित किया है परन्तु उनका अभी तक प्रशिक्षण प्रयोजनों के लिए संक्रियात्मक प्रयोग नहीं किया गया है। प्रशासकीय स्टाफ कालेज, हैदराबाद ने कुछ केस पुस्तकों को प्रकाशित किया है परन्तु यह केस अधिकतर औद्योगिक प्रशासन की समस्याओं से सम्बन्धित हैं।

42. क्षेत्र निरीक्षण और कार्य के व्यावहारिक प्रशिक्षण के कार्यक्रम अधिकतर प्रथम व द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों के लिए हैं परन्तु क्षेत्र परियोजना समनुदेशन और अनुसंधान व सर्वेक्षण रिपोर्टों का लेखन कम प्रचलित है। उनका उचित उपयोग प्रशिक्षण की प्रभाविता को बढ़ाने में काफी हदतक सहायता कर सकता है। प्रशिक्षण की सही विधियों और तकनीकों का सही उपयोग एक ऐसा क्षेत्र है जिसमें केन्द्रीय प्रशिक्षण प्रभाग को अवश्य ही पहल करनी चाहिए और उपयोगी सहायता देनी चाहिए। विभिन्न प्रशिक्षण विधियों पर उपयुक्त अनुसंधान और तकनीकों के प्रयोगीकरण की व्यवस्था इस प्रभाग को करनी चाहिए।

43. केन्द्रीय प्रशिक्षण प्रभाग को विभिन्न प्रशिक्षण संस्थानों और व्यावसायिक संगठनों द्वारा प्रशिक्षण विषयों के विकास के एक विस्तृत कार्यक्रम को भी बढ़ावा देना चाहिये । इस कार्यक्रम में प्रशासन के विभिन्न पहलुओं पर केस समूहों की तैयारी को उच्च अग्रता देनी चाहिए । इस समय केसों का अभाव अभिषदों, गोलमेजों, विचार-गोष्ठियों और सम्मेलनों की चर्चाओं से पूर्ण लाभ उठाने में एक बहुत बड़ी बाधा है ।

सिफारिश :

39

हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्रीय प्रशिक्षण प्रभाग विभिन्न प्रशिक्षण विधियों पर उपयुक्त अनुसंधान और तकनीकों के प्रयोगीकरण की व्ययवस्था करे । इसे प्रशिक्षण सामग्रियों के विकास को भी प्रोत्साहन देना चाहिए ।

आठवां अध्याय

पदोन्नति नीति

कार्मिक प्रबंध के एक भाग में भर्ती, प्रवरण, प्रशिक्षण और स्थापन तथा दूसरे भाग में व्यक्तियों के वास्तविक निष्पादन का आकलन और उनके क्रमिक व उचित उन्नति आते है ।

2. इससे हमें पदोन्नति संबंधी एक ठोस नीति की आवश्यकताओं पर विचार करने की प्रेरणा मिलती है । हाल के समय में योग्य व्यक्तयों में सर्वाधिक योग्य व्यक्तियों की पदोन्नति और गुण-निर्धारण में व्यक्तिनिष्ठता को यदि निकालने का नहीं तो, कम से कम करने के, प्रयत्न किए गए हैं । अभी तक इस विषय में नीति द्वितीय वेतन आयोग की सिफारिश पर आधारित थी जिसके अनुसार सिविल कर्मचारियों के निष्पादन को पांच श्रेणियों में बांटा जाना चाहिए—उत्कृष्ट, अत्युत्तम, उत्तम, साधारण और निकृष्ट । इन श्रेणियों को दिया गया सापेक्षित महत्व सेवाओं के विभिन्न स्तरों पर अलग अलग है । उदाहरणतः तृतीय और चतुर्थ श्रेणीयों की सेवाओं में पदोन्नतियों का आधार या तो वरीयता होती है बशर्ते कि अयोग्य व्यक्तियों को छोड़ दिए जाय या फिर निम्नतम गुणावगुण कसौटी को पूरा कर देने पर वरीयता होती है । तृतीय श्रेणी से द्वितीय श्रेणी में पदोन्नति के लिए गुणावगुण को अपेक्षाकृत महत्व दिया जाता है । द्वितीय श्रेणी से प्रथम श्रेणी में पदोन्नति के लिए गुणावगुण की श्रेणियों—उत्कृष्ट, अत्युत्तम, और उत्तम—के बीच के अंतर पर विचार करने की आशा की जाती है ।

3. चतुर्थ श्रेणी से तृतीय श्रेणी में या तृतीय श्रेणी के ही अंतर्गत एक ग्रेड से उच्चतर में पदोन्नति की प्रचलित प्रथा इस समय अलग-अलग विभागों में अलग अलग हैं । यह वांछनीय होगा कि एक मुख्य बात में एक एक समान प्रथा हो । पदोन्नति के लिए गुणावगुण का मूल्यांकन करने के लिए जहां कहीं भी विभागीय पदोन्नति समितियां नहीं हैं वहां उनका गठन किया जाना चाहिए । हम समझते हैं कि नियमित रूप से बनायी गयी विभागीय पदोन्नति समितियों द्वारा की गई पदोन्नतियाँ अधिक विश्वास पैदा करेंगी । समिति के सदस्यों में से एक को उस विभाग का एक अधिकारी होना चाहिए जिससे कि पदोन्नतियों संबंधित नहीं हैं । विभागीय पदोन्नति समिति का अध्यक्ष पर्याप्त उच्च स्तर का होना चाहिए, जैसे कि, सहायक से अनुभाग अधिकारी के पदोन्नति के लिए संयुक्त सचिव या ए० एस० आई० से एस० आई० की पदोन्नति के लिए विभाग के उपाध्यक्ष से अध्यक्ष तक जैसे उप-महानिरीक्षक ।

सिफारिश :

40

> हम सिफारिश करते हैं कि संबंधित व्यक्तियों की पदोन्नति के लिए गुणावगुणों का मूल्यांकन करने के लिए जहां कहीं विभागीय पदोन्नति समितियां नहीं है वहां वे बनायी जांय । विभागीय पदोन्नति समिति का अध्यक्ष पर्याप्त उच्चस्तर का एक अधिकारी होना चाहिए । समिति के सदस्यों में से एक को उस विभाग का अधिकारी होना चाहिए जिससे पदोन्नतियां संबंधित नहीं हैं ।

निष्पादन अभिलेख

4. आजकल गोपनीय रिपोर्टें जिन विधियों और भावनाओं के साथ लिखी जाती हैं, उनमें वे मनुष्य और उसके गुणों पर नौकरी और इसके निष्पादन की अपेक्षा अधिक बल देते हैं । पदोन्नति के लिए अभ्यार्थियों के गुणावगुण आकलन में गोपनीय रिपोर्टों का निर्णयात्मक योगदान होता है ।

द्वितीय वेतन आयोग ने उल्लेख किया था कि गोपनीय रिपोर्टों की आलोचनाओं में एक उनका अस्पष्ट और अस्पष्ट होना तथा बुद्धि और अन्य गुणों का कोई निश्चित आकलन न होना था। गोप रिपोर्टों के लेखन पर समय समय पर दिए जाने वाले अनुदेशों के उपरांत भी इस बारे में कर्मचारियों में असंतोष है। हम सुझाव देंगे कि गोपनीय रिपोर्टों के लिखने और उनके की वर्तमान पद्धति को उन्नत करने के लिए निम्नलिखित पग उठाए जाएं।

(क) प्रत्येक वर्ष के अंत में जिस कर्मचारी की रिपोर्ट दी गई हो वह अपने किए हुए कार्य का एक संक्षिप्त सार, जो कि तीन सौ शब्दों से अधिक न हो, प्रस्तुत करे जिसमें की वह अपनी विशि उपलब्धियों का उल्लेख करे। इस सार को रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी को प्र किया जाए तथा इसे गोपनीय रिपोर्ट में शामिल किया जाए। अपना निर्णय देते समय रि लिखने वाले अधिकारी को उस सार का ध्यान रखना चाहिए तथा अपने टीका और निर्णय बाद पूर्ण अभिलेख को दूसरे उच्च अधिकारी, अर्थात्, पुनरीक्षण अधिकारी को दे देना चाहि पुनरीक्षण अधिकारी को अपनी टीका को, यदि कोई हो तो, जोड़ देना चाहिए तथा ग्रेडिंग भी क चाहिए।

(ख) द्वितीय वेतन आयोग ने पदोन्नति के लिए चयन-क्षेत्र को उत्कृष्ट, अत्युत्तम और उ तक सीमित कर दिया था और इस प्रकार जो लोग "साधारण" और "निकृष्ट" निर्धारित किए थे उन्हें छोड़ दिया गया था। कुछ श्रेणियों के लिए सरकार ने हाल में इन ग्रेडेशनों को अनुदेशों संशोधन किया है। नवीनतम सरकारी अनुदेशों के अनुसार अवरसचिव और उससे ऊपर स्तर के सचिवालय अधिकारियों की गुप्त रिपोर्टों को लिखते समय केवल तीन ग्रेडेशनों अर्थात् 'प न्नति के योग्य', 'अभी पदोन्नति के योग्य नहीं' और 'पदोन्नति के अयोग्य' को बनाया है। पुनः इ बात का संकेत देना है कि जिस अधिकारी की रिपोर्ट लिखी गई है उसके पास कोई ऐसी उत्कृ योग्यता है जिसके आधार पर वह बिनपारी पदोन्नति का हकदार हो सके। इसलिए कार्यरूप में ग्रे की संख्या पुराने पांच से अब चार कर दी गई है। हमें यह जानकर हर्ष है कि सरकार ने इस दि में किया है जो कि बहुत कुछ हमारे अध्ययन दल (एन) द्वारा की गई सिफारिश से मिलता जुल है जिसने कि पांच ग्रेडेशनों की पद्धति को बदलकर तीन कर देने---अर्थात् (1) बिनपारी पदोन्न के योग्य (2) 'पदोन्नति के योग्य' और (3) 'अभी पदोन्नति के योग्य नहीं' की सिफारिश की थी 'पदोन्नति के अयोग्य' ग्रेड से किसी भी व्यक्ति को ऐसा भान हो सकता है कि संबंधित अधिकारी सदैव के लिए पदोन्नति के अनुपयुक्त है। हम यह महसूस करते हैं कि किसी को भी यह भावना नहीं होने देनी चाहिए कि इस पर स्थायी रूप से 'पदोन्नति के अयोग्य' के रूप में फतवा दे दिया गया है। 'अभी पदोन्नति के योग्य नहीं' ग्रेड उन लोगों के लिए होगा जो कि समीक्षाधीन वर्ष के निष्पादन के आधार पर पदोन्नति के लिए अनुपयुक्त हैं। इसलिए हम सिफारिश करेंगे कि अध्ययन दल (एन) द्वारा सुझाए गए इन तीन ग्रेडों को लागू किया जाय (1)'बिनपारी पदोन्नति के योग्य', (2) 'पदोन्नति के योग्य' और (3) 'फ़िलहाल पदोन्नति के योग्य नहीं'।

(ग) ग्रेडिंग की नई पद्धति में केवल पहली दो श्रेणियों अर्थात् 'बिनपारी पदोन्नति के योग्य' और 'पदोन्नति के योग्य' में जिन की ग्रेडिंग की गई है उनकी पदोन्नति के लिए विचार किया जायगा। एक ही स्तर पर सिविल सेवाओं के किसी समूह के कार्मिकों में जो लोग वास्तव में उत्कृष्ट हैं और बिनपारी पदोन्नति के योग्य हैं उनका प्रतिशत कम होगा। हम समझते है कि इस समय 'उत्कृष्ट' ग्रेड अत्यंत उदारतापूर्वक दिया जाता है और प्रायः अयोग्यों को भी मिल जाता है। हम सुझाव देंगे कि किसी कार्यालय या संगठन में एक ही स्तर और समान स्वभाव के कार्य में रत कर्मचारियों में मोटे तौर पर केवल पांच से दस प्रतिशत को ही 'बिनपारी पदोन्नति के योग्य' ग्रेड दिया जाय। (निश्चय ही विशेष परिस्थितियों में इसके अपवाद भी होंगे) 'बिनपारी पदोन्नति के योग्य' ग्रेड के समर्थन में उत्कृष्ट कार्य का सुस्पष्ट उल्लेख करना चाहिए।

(घ) वर्ष के दौरान किए गए अच्छे कार्य की सराहना फाइल पर अथवा दौरा या निरीक्षण टिप्पणी के द्वारा की जानी चाहिए । संबंधित कर्मचारी को इस बातों को अपने सार में लिखने की अनुमति मिलनी चाहिए ।

(ङ) ऊपर दिये गय सुझाव से यह सुनिश्चित हो सकेगा कि अपने निष्पादन के बारे में व्यक्ति विशेष के निजी अनुमानों को गुप्त रिपोर्ट में लिखा जाएगा । यह भी समान रूप से महत्वपूर्ण है कि इसमें उसके उच्च अधिकारी द्वारा बिना हिचकिचाहट के और निष्ठापूर्वक दिया गया निर्णय भी होगा । यह स्पष्ट रूप से पाया गया है कि रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी अपने मातहतों के बारें में प्रतिकूल अभ्युक्तियां लिखने के अनिच्छुक होते हैं क्योंकि इस तरह की अभ्युक्तियाँ संबंधित व्यक्ति को सूचित करने की आवश्यकता होती है तथा उसके प्रतिनिधित्व में उन्हें इनकी सफाई देने के लिए कहा जाता है और प्रायः विपरीत अभ्युक्तियों की सूचना रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी के प्रति शिकायत का कारण बन जाती है । इस अप्रिय भावना को टालने के लिए रिपोर्ट लिखने वाला अधिकारी अक्सर न्यायोचित प्रतिकूल अभ्युक्तियों को भी नहीं लिखता । यह बात क्षेत्र कार्यलयों की अपेक्षा मुख्यालयों के लिए विशेष रूप से लागू होती है। सिविल सेवा की दक्षता के हित के लिए इस दोष को दूर करने की आवश्यकता है । हम समझते हैं कि यदि जैसा कि हमने सुझाव दिया है स्वयं कर्मचारी को सुअवसर पर दे दिया जाता है अर्थात् कर्मचारी अपने निष्पादन का विवरण स्वयं ही लिखे और प्रतिकूल अभ्युक्तियों के लिए समीक्षा अधिकारी द्वारा एक तात्कालिक समीक्षा की व्यवस्था हो तो प्रतिकूल अभ्युक्तियों का सूचना देना आवश्यक नहीं होनी चाहिए । सभी अधिकारी प्रतिकूल अभ्युक्तियों को देखेगा और रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी के साथ साथ यदि आवश्यक हुआ तो जिस अधिकारी की रिपोर्ट लिखी गई है उससे भी विचार-विमर्श करके यथानुसार या तो अभ्युक्तियों की पुष्टि करेगा या उनमें उपयुक्त संशोधन करेगा । हम समझते हैं कि इस क्रियाविधि के द्वारा यह बात सुनिश्चित हो जाएगी कि सरकारी कर्मचारी के निष्पादन निर्धारण के समय और बाद में उसकी पदोन्नति के प्रयोजन के लिए पिछले (वर्षो) में किए गए कार्य के निष्पादन निर्धारण के समय अनुकूल और प्रतिकूल दोनों ही तरह की अभ्युक्तियां उपलब्ध होंगी । ऐसा करने से रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी द्वारा कर्मचारी के संबंध में अनुचित या पूर्वाग्रही रिपोर्ट देने की संभावनाएं भी समाप्त हो जाएंगी । यह ऐसी परिस्थिति है जिसके विरुद्ध सरकारी कर्मचारी को सुरक्षित रहने का अधिकार है ।

(च) वार्षिक रिपोर्ट को साल के अंदर कर्मचारी के निष्पादन पर प्रकाश डालने वाले प्रलेख के रूप में हमारे इस नय दृष्टिकोण के संदर्भ में हम सिफारिश करते हैं कि रिपोर्ट को 'गुप्त रिपोर्ट' के बजाय 'निष्पादन रिपोर्ट' कहा जाय ।

(छ) पदोन्नति के लिए किसी अधिकारी की उपयुक्तता को विचारते समय उसके गुप्त रिपोर्टों में लिखी हुई प्रतिकूल अभ्युक्तियों को एक यथार्थ दृष्टिकोण से लेने की आवश्यकता है । चरित्र की कमियों अथवा नैतिक भ्रष्टता पर प्रतिकूल अभ्युक्ति निश्चय ही किसी अधिकारी को पदोन्नति के लिए अयोग्य बना देगी । इसी प्रकार अदक्षता, अकर्मण्यता आदि को प्रदर्शित करने वाली अभ्युक्तियों का भी यही परिणाम होगा । लेकिन यदि किसी कर्मचारी के संबंध में रिकार्ड अन्य दृष्टियों से इतना अच्छा है कि इनके प्रकाश में उसकी पदोन्नति होनी चाहिए, तो चरित्र और नैतिक भ्रष्टाचार को छोड़कर किसी और छोटी-मोटी प्रतिकूल अभ्युक्ति को अधिक्रमण का कारण नहीं बनाना चाहिए। कहने की आवश्यकता नहीं कि जहां गुणावगुण बराबर हो वहां वरिष्ठता पदोन्नति के लिए निर्णायक होगी ।

सिफारिश :

41

हम यह सिफारिश करते हैं कि :—

(1) प्रत्येक वर्ष के अंत में जिसकी रिपोर्ट लिखी जानेवाली है उस कर्मचारी को अपने द्वारा किए गए कार्य का एक संक्षिप्त विवरण, जो कि तीन सौ शब्दों से अधिक

न हो, देना चाहिए जिसमें वह अपनी विशेष उपलब्धि को दर्शाए। सार… रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी को दे देना चाहिए तथा उसे गोपनीय अभि… का अंग बना देना चाहिए। अपना निजी निर्णय देते समय रिपोर्ट लिखने… अधिकारी को सार संक्षेप को ध्यान में रखना चाहिए तथा अपनी टीका लिख… पश्चात् पूरे अभिलेख को दूसरे उच्च अधिकारी अर्थात्, समीक्षा-अधिकारी… प्रस्तुत कर देना चाहिए। समीक्षा-अधिकारी को अपनी टीकाओं को… वे हों तो, इसमें जोड़ देना चाहिए तथा ग्रेडिंग भी करना चाहिए।

(2) गोपनीय रिपोर्ट में ग्रेडों की संख्या कम करके तीन कर देनी चाहिए। … बिनपारी पदोन्नति के योग्य (2) पदोन्नति के योग्य (3) अभी पदोन्नति… योग्य नहीं। 'पदोन्नति के लिए अयोग्य' जैसी किसी श्रेणी की आवश्… नहीं है।

(3) किसी कार्यालय या संगठन में समान प्रकृति और समान स्तर पर कार्य क… कर्मचारियों में से सामान्यतः केवल पांच से दस प्रतिशत को ही 'बिनपारी … न्नति के योग्य' ग्रेड देना चाहिए। इस ग्रेडिंग के समर्थन में किए गए … कार्य का सुस्पष्ट उल्लेख करना चाहिए।

(4) किसी कर्मचारी को प्रतिकूल अभ्युक्ति भेजने की कोई आवश्यकता नहीं… यदि प्रतिकूल अभ्युक्तियों को दर्ज किया गया है तो उस स्थिति में समीक्षाधि… उन्हें रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी और उसके साथ-साथ यदि आवश्यक… तो जिस अधिकारी की रिपोर्ट लिखी गई है उससे भी विचार विमर्श करके … नुसार या तो अभ्युक्तियों की पुष्टि करेगा या उनमें उपयुक्त संशोधन करे…

(5) वार्षिक रिपोर्ट को "गोपनीय रिपोर्ट" के बदले "निष्पादन रिपोर्ट" कहा जा…

द्वितीय श्रेणी से प्रथम श्रेणी में पदोन्नति के लिये परीक्षा

5. भर्ती नीतियों के संबंध में बात करते समय हमने सिफारिश की थी कि द्वितीय श्रेणी… तदनुरूपी प्रथम श्रेणी संवर्ग में पदोन्नति के मामलों में जहां कहीं पदोन्नति द्वारा … जाने वाली रिक्तियों की प्रतिशतता 40 से कम हो वहां इस प्रतिशतता को ब… कर 40 कर देना चाहिए। पदोन्नति कोट में इस वृद्धि के साथ साथ पदोन्नति के … प्राप्य रिक्तियों को भरने की वर्तमान क्रियाविधि में संशोधन करना चाहिए। … समय इनको विभागीय पदोन्नति समिति (संघ लोक सेवा आयोग के एक सदस्य … अध्यक्षता में) की सिफारिश के आधार पर भरा जाता है जो कि अभ्यर्थियों के गुणावगुणों … उनके गोपनीय रिपोर्ट के आधार पर मूल्यांकन करती है। इस प्रयोजन के लिए चयन का क्षेत्र प्रा… रिक्तियों के एक निर्धारित गुणज (मल्टीपल) तक सीमित है। यह विधि जहां सर्वाधिक अनुभ… लोगों में सर्वोत्तम के चुनाव की व्यवस्था करती है (और ऐसा ठीक ही है) वहाँ यह … लोगों को पर्याप्त प्रेरणा नहीं देती जो तुलनात्मक रूप से अवर हैं लेकिन फिर भी बहुत योग्य ह… ऐसे व्यक्तियों को प्रेरणा देने के लिए और उनका शीघ्रातिशीघ्र सर्वोत्तम उपयोग करने के लिए ह… सुझाव देते हैं कि प्राप्य रिक्तियों में से आधी रिक्तियों को वर्तमान विधि और शेष आधी को परीक्षा… के आधार पर भरा जाय। द्वितीय श्रेणी के कर्मचारी इस परीक्षा में बैठ सकते हैं बशर्ते वे कम से क… निर्धारित न्यूनतम वर्षों तक, जैसे कि पांच साल तक, नौकरी कर चुके हों और 'अभी पदोन्नति … योग्य नहीं' की श्रेणी में न रखे गए हों। परीक्षा के अन्दर अभ्यर्थियों का अपने विभाग के संबं… में ज्ञान और साथ ही साथ उनकी सामान्य बौद्धिक क्षमता का परीक्षण किया जाय। लिखित परीक्षा… के आधार पर अभ्यर्थियों को तीन श्रेणियों 'क' 'ख' और 'ग' में बांटा जाय। श्रेणी 'ग' में वे अभ्यर्थी… होंगे जो आवश्यक मानदण्ड पर खरे नहीं उतरे; 'ख' में वे लोग होंगे जो आवश्यक मानदण्ड प…

खरे होंगे और 'क' में उत्कृष्ट लोग होंगे । मूल्यांकन कठोर होना चाहिए और सामान्यतः श्रेणी 'क' में रखे गए व्यक्तियों का संख्या आवश्यक मानदण्ड प्राप्त किए लोगों के 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए ।

6. अभ्यार्थियों के कार्य निष्पादन को भी 'क' या 'ख' श्रेणीमें बांटना चाहिए । श्रेणी 'ग' में कोई नहीं होगा क्योंकि जो लोग 'अभी पदोन्नति के योग्य नहीं' श्रेणी में हैं वे परीक्षा में नहीं बैठ पाएंगे । इसके बाद अधिकारियों को तीन वर्गों में विभाजित करके एक अंतिम सूची निम्नलिखित प्रकार से तैयार की जाय :—

प्रथम श्रेणी . . .	वे लोग जिन्हें परीक्षा और निष्पादन ग्रेडिंग, दोनों में 'क' मिला है ।
द्वितीय श्रेणी . . .	वे लोग जिन्हें या तो परीक्षा में या निष्पादन ग्रेडिंग में 'क' मिला है या/और दूसरे में 'ख' मिला है ।
तृतीय श्रेणी . . .	वे लोग जिन्हें परीक्षा व निष्पादन ग्रेडिंग दोनों में 'ख' मिला है ।

प्रत्येक श्रेणी में अधिकारियों को उनकी वरिष्ठता के अनुसार सूची बद्ध किया जाय । इसके बाद पदोन्नतियां इस सूची के अनुसार ही की जानी चाहिए । ऊपरवर्णित परीक्षा केवल वही आवश्यक होगी जहां कि चयन के लिए काफी बड़ा क्षेत्र होगा । भर्ती और पदोन्नति कार्यक्रम की एक सुविचारित आयोजना होनी चाहिए ताकि हर साल भरी जाने वाली रिक्तियों की संख्या कई वर्षों तक एक जैसी रहे । प्रत्येक अभ्यार्थी को परीक्षा में बैठने के केवल दो अवसर मिलने चाहिए । लेकिन यदि रिक्तियों की कमी के कारण प्रथम श्रेणी में रखे गए किसी अभ्यार्थी की पदोन्नति नहीं होती है तो उसको अगले पदोन्नति वर्ष के लिए और केवल उसी वर्ष के लिए, उस ग्रेडिंग को आगे ले जाने की अनुमति मिलनी चाहिए ।

सिफारिश :

42

हम सिफारिश करते हैं कि :–

(1) अखिल भारतीय सेवाओं सहित प्रथम श्रेणी में पदोन्नति के लिए प्राप्य रिक्तियों में आधी को वर्तमान विधि तथा आधी को परीक्षा के आधार पर भरा जाय । द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों को इस परीक्षा में बैठने की अनुमति दी जा सकती है बशर्ते कि वे एक निर्धारित निम्नतम समय तक जैसे कि पांच साल नौकरी कर चुके हों और 'अभी पदोन्नति के योग्य नहीं' श्रेणी में न रखे गये हों ।

(2) लिखित परीक्षा के आधार पर अभ्यार्थियों को तीन श्रेणीयों 'क' 'ख' और 'ग' में बांट दिया जाय । श्रेणी 'ग' में वे लोग होंगे जो आवश्यक मानदण्ड पर खरे नहीं उतरे । 'ख' में आवश्यक मानदण्ड पर खरे उतरने वाले लोग होंगे और श्रेणी 'क' में उत्कृष्ट लोग होंगे । मूल्यांकन कठोर होना चाहिए और सामान्यतः श्रेणी 'क' में रखे गए व्यक्तियों की संख्या आवश्यक मानदण्ड पर खरे उतरे लोगों की संख्या के दस प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए ।

(3) सभी अभ्यार्थियों के कार्य में निष्पादन को भी 'क' या 'ख' श्रेणी में बांटा जाना चाहिए। इसके बाद तीन श्रेणियों में विभाजित अधिकारियों की एक अंतिम सूची निम्नलिखित प्रकार से तैयार की जाय :–

प्रथम श्रेणी . . .	जिन लोगों ने परीक्षा और निष्पादन ग्रेडिंग दोनों में 'क' प्राप्त किया है।
द्वितीय श्रेणी . . .	जिन लोगों ने दो ग्रेडिंग-परीक्षा या निष्पादन में से किसी एक में 'क' और दूसरे में 'ख' प्राप्त किया है।
तृतीय श्रेणी . . .	जिन लोगों ने परीक्षा व निष्पादन ग्रेडिंग दोनों में 'ख' प्राप्त किया। प्रत्येक श्रेणी में अधिकारियों को उनकी वरिष्ठता के अनुसार सूचीबद्ध किया जाय। उसके बाद पदोन्नतियां इस सूची के अनुसार ही की जाएं।

(4) प्रत्येक अभ्यार्थी को परीक्षा में बैठने के केवल दो अवसर मिलेंगे। लेकिन यदि रिक्तियों की संख्या अपर्याप्त है तो जिस अभ्यार्थी ने 'क' ग्रेडिंग प्राप्त किया है और जिसकी पदोन्नति प्रथम श्रेणी में नहीं की गई है, उसको ग्रेडिंग पर अगले केवल अगले पदोन्नति वर्ष के लिए अमल किया जाये।

7. द्वितीय श्रेणी से प्रथम श्रेणी में पदोन्नति के लिये उपर्युक्त योजना के गुण इस बात में निहित हैं कि यह अपेक्षाकृत उन नये अधिकारियों को आगे बढ़ने के अवसर प्रदान करेगा जो कि उत्कृष्ट हैं और इसके साथ साथ उन योग्य वरिष्ठ अधिकारियों की भी उपेक्षा नहीं करेगा जो कि पदोन्नति पाने के योग्य होंगे।

8. जहां तक तृतीय श्रेणी से द्वितीय श्रेणी में पदोन्नति का सवाल है, इसकी क्रियाविधि सभी विभागों में एकसमान नहीं है। कुछ जगहों पर विभाग पदोन्नति समितियां उन लोगों में से वरण करती हैं जिन्होंने विभागीय परीक्षा पास की है। कुछ अन्य विभागों में इस प्रयोजन के लिए विभागीय परीक्षा निर्धारित नहीं की गई है और स्पष्टतया यह मान लिया गया है कि मामले की परिस्थितियों में एक विशेष परीक्षा लेना न तो सम्भव है और न ही आवश्यक। हम सुझाव देते हैं कि जिन जगहों पर इस समय परीक्षाएं नहीं ली जाती हैं और चयन-क्षेत्र काफी बड़ा है वहां 50 प्रतिशत रिक्तियों की पूर्ति के लिए हमारे द्वारा द्वितीय श्रेणी से प्रथम श्रेणी में पदोन्नति के लिए सिफारिश किए गए प्रकार की कोई परीक्षा ली जानी चाहिए और शेष 50 प्रतिशत रिक्तियों की पूर्ति वर्तमान विधि द्वारा की जानी चाहिए।

सिफारिश :

43

हम सिफारिश करते हैं :–

तृतीय श्रेणी से द्वितीय श्रेणी के लिए पदोन्नति की स्थिति में जहां इस समय परीक्षा नहीं ली जाती है और चयन क्षेत्र काफी बड़ा है वहां 50 प्रतिशत रिक्तियों की पूर्ति के प्रयोजन के लिए हमारे द्वारा द्वितीय श्रेणी से प्रथम श्रेणी में पदोन्नति के लिए सिफारिश किए गए प्रकार की कोई परीक्षा ली जाय और 50 प्रतिशत रिक्तियों की पूर्ति वर्तमान विधि द्वारा की जाय।

प्रथम श्रेणी सेवाओं (अखिल भारतीय सेवाओं सहित) के बीच पदोन्नति

9. चौथे अध्याय में जिस एकीकृत ग्रेडिंग वेतन संरचना पर हमने विचार किया है यदि उसे अपनाया जाता है तो प्रथम श्रेणी में विभागीय पदोन्नति समितियों के द्वारा पदोन्नति-विधि को इस समय की अपेक्षा अधिक सीमा तक अपनाना पड़ेगा । प्रथम श्रेणी के वर्ग में समान वतन संरचना में तीन स्तर रखे गए हैं, यथा, अवर, मध्य और वरिष्ठ तथा प्रत्येक में तीन ग्रेड हैं । पदोन्नति की क्रियाविधि निम्नलिखित तरह से होनी चाहिये :—

(1) कार्यात्मक क्षेत्रों में अखिल भारतीय सेवाओं और प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं में अवर और मध्य स्तरों पर एक ग्रेड से दूसरे ग्रेड में पदोन्नति औपचारिक रूप से गठित एक विभागीय पदोन्नति समिति द्वारा की जाय जिसकी अध्यक्षता संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष या एक सदस्य करे ।

(2) केन्द्रीय सचिवालय के कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर के उपसचिव पदों के प्रवरण के लिए हम पहले ही तीसरे अध्याय में एक विधि बता चुके हैं जिसमें संघ लोक सेवा आयोग के सहयोग से एक परीक्षा लेना शामिल है ।

(3) मध्य स्तरों से उच्च स्तरों अर्थात् कार्यात्मक क्षेत्र और साथ ही कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर के वरिष्ठ प्रबंधकों को पदोन्नति एक समिति की सिफारिशों पर आधारित होनी चाहिए जिसके सदस्य मंत्रिमंडल सचिव, कार्मिक-विभाग का सचिव और एक वरिष्ठ सचिव होना चाहिए ।

सिफारिश :

44

हम सिफारिश करते हैं :—

(1) कार्यात्मक क्षेत्रों में अखिल भारतीय सेवाओं और प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं में अवर और मध्य स्तरों पर एक ग्रड से दूसरे ग्रेड में पदोन्नति औपचारिक रूप से गठित एक विभागीय पदोन्नति समिति द्वारा की जानी चाहिए जिसकी अध्यक्षता संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष या एक सदस्य करे ।

(2) किसी विशिष्ट कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर के उप सचिव पदों के प्रवरण तीसरे अध्याय में दिए गए कैरियर-मध्य-प्रवरण विधि प्रक्रम पर आधारित होने चाहिए ।

(3) मध्य स्तरों से उच्च स्तरों अर्थात् कार्यात्मक क्षेत्र और साथ ही साथ कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर के वरिष्ठ प्रबंधकों की पदोन्नति एक समिति द्वारा की जानी चाहिए जिसके सदस्य मंत्रिमंडल सचिव कार्मिक-विभाग का सचिव और कोई एक वरिष्ठ सचिव होने चाहिए ।

भारत सरकार प्रशासनिक सुधार आयोग की कार्मिक प्रशासन पर रिपोर्ट

भाग II

नवां अध्याय

आचरण और अनुशासन

प्रशासन का सुचारू संचालन न केवल उसके कार्मिकों के सामथ्र्य पर वरन् उनके उच्च वैयक्तिक आचरण और अनुशासन के पालन पर भी निर्भर होता है। इस लिए यह आवश्यक है कि कार्यालय में उचित शिष्टाचार के लिए एक स्पष्ट रूपरेखा वाली संहिता हो और जो भी इस संहिता का उल्लंघन करे उसको दण्ड देने की व्यवस्था हो। ढिलाई और अदक्षता के लिए भी दण्ड का प्रबन्ध होना चाहिए। केन्द्रीय सिविल सेवा (आचरण) नियमावली में सरकारी कर्मचारियों के लिए आचरण की एक संहिता निर्धारित की गई है। एक अन्य नियमावली अर्थात केन्द्रीय सिविल सेवा (वर्गीकरण, नियन्त्रण और अपील) नियमावली में सरकारी कर्मचारियों पर लगाये गए आरोपों की जांच करने और जिनके अपराध साबित हो चुके हैं उनको दण्ड देने की कार्य-विधि निर्धारित की गई हैं। केन्द्रीय सिविल सेवा (वर्गीकरण, नियन्त्रण और अपील) नियमावभी में विभिन्न प्रकार के दण्ड भी निर्धारित हैं जो प्रशासनिक प्राधिकारियों द्वारा दिये जा सकते हैं। दण्डों के प्रति अपील करने की भी कार्य-विधि इनमें दी गई है।

उपरोक्त नियमों की शक्ति का आधार संविधान की अनुच्छेद 309 का परंतुक है जिससे राष्ट्रपति को संघ की सेवा करने वाले व्यक्तियों की भर्ती और सेवा संबंधी शर्तों के विषय में नियम बनाने की शक्ति प्राप्त है। इसी अनुछेद के द्वारा राष्ट्रपति को ऐसी भर्ती और सेवा की शर्तों का विनियमन करने वाले कानूनों को पारित करने का अधिकार प्राप्त है इसलिए यह प्रश्न उठाया गया है कि क्या ये नियम तथा सेवा की अन्य शर्तों को उन्हीं के लिए विशेषत: बने कानूनों के अंतर्गत जारी करना चाहिए कि नहीं? जब कि हमारे अध्ययन दल (एन) का मत है कि ऐसा कानून पास करना चाहिए, परन्तु अध्ययन दल (पी) ने भर्ती के विषय में विचार करते समय इनके अधिनियमन के लिए एक पृथक अधिनियमन का विरोध किया है। हम दूसरे दल केदृष्टिकोण से कुछ सहमत हैं। यदि नौकरी की शर्तों का विनियमन विशेष कानूनों द्वारा किया जायगा तो इस प्रकार कुछ सीमा तक अनम्यता आ जायगी। निरन्तर परिवर्तनशील प्रशासनिक संदर्भ में अकसर ऐसे अवसर आयेंगे जिनमें सेवा की शर्तों में परिवर्तन करने होंगे। छोटे से छोटे परिवर्तन को संसद के समक्ष यदि अनुमोदनार्थ रखा जाए तो सभी संबंधित व्यक्तियों को बहुत विलंब और असुविधा का सामना करना पड़ेगा। संसद पर पहले ही बहुत भार है और इससे उसका और अधिक समय लगेगा। इसलिए अध्ययन दल (पी) के इस दृष्टिकोण से हम सहमत है और सिफारिश करते हैं कि राष्ट्रपति ही संविधान से व्युत्पन्न अपनी शक्तियों का प्रयोग करके ये नियम बनाना जारी रखें। फिर भी, नियमों को संसद के सामने प्रस्तुत करना चाहिए। राज्यों में भी इसी के समान कार्यविधि अपनानी जानी चाहिए।

सफ़ारिश :

45

हम सिफ़ारिश करते हैं कि :

> संघ में नौकरी करने वाले सरकारी कर्मचारियों की भर्ती और अन्य शर्तों से संबंधित नियमों को राष्ट्रपति को संविधान से मिले अधिकारों का उपयोग करते हुए बनाते रहना चाहिए। किन्तु इन नियमों को संसद् के सामने प्रस्तुत करना चाहिए। राज्यों में भी इसी के समान कार्यविधि अपनाई जानी चाहिए।

3. अध्ययन दल (एन) ने सिविल सेवा विधेयक का एक मसौदा बनाया है। इस विधेयक का प्रयोजन अन्य बातों के साथ साथ कुछ मौलिक अधिकारों पर प्रतिबन्ध लगाना है। इसमें भारतीय दण्ड संहिता के सदृश ही व्यवस्था है। वर्तमान सरकारी कर्मचारी आचरण नियमावली के उपबन्ध

भी उसमें सम्मिलित हैं। जबकि बताए जाने वाले ढंग के अनुसार कानून बनाने के हम समर्थक हैं, अध्ययन दल द्वारा प्रस्तावित विधेयक के साथ हमारी सहमति नहीं है। पहली बात तो यह है कि विधेयक को कई उपबन्धों को तब तक कार्यान्वित नहीं किया जा सकता, जब तक कुछ मूल अधिकारों को घटाने के लिए संविधान की धारा 33 का संशोधन न किया जाय। हम यह भी देखते हैं कि भारतीय दण्ड संहिता के उपबन्धों को प्रस्तावित विधेयक में सम्मिलित करने से कोई आवश्यक कार्य सिद्ध नहीं होता है। रिश्वत लेने वाले या अनुचित प्रभाव अथवा दबाव का प्रयोग करने वाले अपराधी के विरुद्ध नये बिल में शामिल किये जाने वाले उपबन्धों की बजाय भारतीय दण्ड संहिता की क्रमशः धारा 161 और 163 के अन्तर्गत कार्रवाई की जा सकती है। सरकारी कार्यालयों में सुव्यवस्थित और शान्तिपूर्ण कार्य संचालन में बाधा डालने वाले प्रदर्शन जैसी अनुशासनहीनता के विरूद्ध कार्रवाई करने के लिये भी उचित व्यवस्था होनी चाहिये। इस प्रयोजन के लिये यह आवश्यक होगा कि ऐसे प्रदर्शनों को, जो व्यवस्था और शांति भंग करते हैं, कानूनी अपराध घोषित कर दिया जाय। इसी प्रकार हड़ताल को भी दण्डनीय कानूनी अपराध घोषित किया जाना चाहिए। इस लिये हमारे विचार में यह पर्याप्त है कि ऐसा कानून बनाया जाय जिसमें ऐसे अपराधों का उल्लेख हो और उनके लिये दण्ड निर्धारित हो। सरकारी दुराचरण या अदक्षता जैसे मामलों के लिये विद्यमान आचरण नियमावली को जहां जहां आवश्यकता पड़े उचित रूप से विस्तृत करके काम चल जायेगा। आचरण नियमों का भंग करने वाले कार्यकलाप, जिनका दण्ड पदच्युति, सेवा से निकालना, वेतनवृद्धि रोकना इत्यादि होता है, विभागीय कार्यवाही की सीमा में रहेंगे। यह आवश्यक नहीं होगा कि विभागीय प्राधिकारियों द्वारा विभागीय जांच करने और दण्ड देने के लिये विशेष कानून पारित किया जाए।

हड़तालें

4. सरकारी कर्मचारी आचरण नियमों में से एक नियम प्रदर्शनों और हड़तालों से सम्बन्धित है। इस नियम के उस भाग का जो प्रदर्शनों से सम्बन्धित है, उस समय संशोधन किया गया था जब उसको मूल रूप में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा संविधान के अनुच्छेद 19 के अन्तर्गत शक्ति बाह्य घोषित कर दिया गया था। प्रदर्शनों के विषय में हम आगे के पैराग्राफ में बतायेंगे। यहां पर यह ध्यान देना पर्याप्त होगा कि उपरोक्त नियम पर बिहार राज्य बनाम कामेश्वर प्रसाद के मामले में दिये गये निर्णय में (ए० आई० आर० 1962 एस० सी० आर० 1,166) सर्वोच्च न्यायालय ने नियम के दूसरे भाग की विधि मान्यता को यथावत् रखा। नियम के इस भाग के अनुसार औद्योगिक विवाद अधिनियम द्वारा न नियंत्रित होने वाले सरकारी कर्मचारियों को हड़ताल करना निषेध है। अपने सुचिन्तित विचार में हम यह कहना चाहते हैं कि सरकारी विभागों में हड़तालों का कोई स्थान नहीं है। सरकारी कर्मचारी का समाज में एक विशेष स्थान होता है और सरकारी तंत्र तथा प्रशासन का वह एक भाग होता है। कर्मचारी के निरन्तर और दक्षता पूर्वक कार्य करने पर समाज का हित और अस्तित्व निर्भर होता है। कर्मचारिय किन्हीं परिस्थितियों में कार्य कर रहा हो उसके कार्य और आचरण का लोगों पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है। इस कारण उसको समाज में एक अधिकारपूर्ण स्थान और शक्ति मिलती है तथा वह उनसे आदर प्राप्त करने का अधिकारी हो जाता है। फलतः समाज उससे यह ठीक ही आशा कर सकता है कि बदले में वह एक आदर्श नागरिक जैसा व्यवहार करे और अपने किसी भी व्यवहार से समाज के कल्याण को खतरे में न डाले। आजकल जबकि सरकार के कार्यों का विस्तृत रूप से प्रभाव पड़ता है उनके थोड़ी अवधि के लिये भी बन्द होने से समाज को व्यापक परेशानी होती हैं। इसलिये किसी भी सरकारी कर्मचारी को व्यक्तिगत या सरकारी कर्मचारियों के समूह के सदस्य के रूप में कोई शिकवा शिकायत हो तो उसको दूर करने के लिए बात चीत के द्वारा हल करने का प्रयत्न किसी उचित तन्त्र के माध्यम से करना चाहिए और किसी भी हालत में जोर-जबर्दस्ती का इस्तेमाल नहीं करना चाहिये जिससे प्रशासन के सुचारुरूप से चलने में बाधा आये। इस कारण जो भी व्यक्ति सरकारी सेवा में भर्ती होता है उसके मस्तिष्क में यह स्पष्ट होना चाहिए कि किसी भी उद्देश्य की प्राप्ति के लिये हड़ताल का आश्रय लेने की विधि उसके लिए खुली नहीं हैं। यह बात उसके दिमाग में अच्छी तरह से डाल

के लिये सरकारी सेवा में भर्ती होने के समय उसे यह सत्यनिष्ठ घोषणा करनी चाहिये कि वह हड़ताल का आश्रय नहीं लेगा। यद्यपि आचरण नियमावली के अनुसार उससे इसी मार्ग की आशा की जाती है तथापि सरकारी सेवा में भर्ती होने के समय औपचारिक घोषणा करने के मनोवैज्ञानिक प्रभाव का अत्यन्त लाभ होगा।

5. आचरण नियमावली में हड़तालों के निषेध से इन नियमों का उल्लंघन करने वाले व्यक्ति के विरुद्ध विभागीय कार्यवाई की जा सकती है। सरकारी विभाग में हड़ताल एक गंभीर मामला है, इसलिये इसका कानूनी तौर पर दण्डनीय होना आवश्यक है। फलतः हम अनिवार्य सेवा अनुरक्षण अधिनियम 1968 का स्वागत करते हैं जो सरकार को अनिवार्य सेवाओं में हड़तालों का निषेध करने का अधिकार देता है और हड़तालों में भाग लेने या भड़काने तथा हड़तालों के लिए धन की व्यवस्था करने वाले व्यक्तियों को दण्ड देने की व्यवस्था करता है।

सिफारिश :

46

हम सिफारिश करते हैं कि :

(1) प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को सेवा में भर्ती होने से पहले एक शपथ पर हस्ताक्षर करने चाहिये कि किसी भी परिस्थिति में वह हड़तालों का आश्रय नहीं लेगा।

(2) अनिवार्य सेवा अनुरक्षण अधिनियम 1968 के अनुसार केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार है कि अनिवार्य सेवाओं में हड़तालों का निषेध करे और निषिद्ध हड़तालों में भाग लेने या भड़काने तथा उनके लिये धन की व्यवस्था करने वाले व्यक्तियों को दण्ड देने की व्यवस्था करे और राज्य सरकारों में भी यह नीति अपनाई जाये।

6. जबकि सरकारी विभागों में हड़तालों का निषेध होना चाहिये, यह आवश्यक है कि सरकारी कर्मचारियों की वैध शिकायतों के निवारणार्थ कोई तन्त्र हो। संयुक्त सलाहकार तन्त्र को गठित करके ऐसा तन्त्र पहले से ही बनाया जा चुका है। संसद के समक्ष यह भी कहा गया है कि इस बात को कानूनी आधार देने के लिये सरकार एक विधेयक प्रस्तुत करना चाहती है। यह इरादा है कि कर्मचारियों की सेवा शर्तों संबन्धी विवाद जैसे—वेतन और भत्ते, काम के घंटे, छुट्टियां आदि जिनको ये तन्त्र नहीं निपटा सकता, माध्यस्थ बोर्ड के सामने पेश किये जायेंगे। परन्तु शर्त यह है कि सर्वोच्च माध्यस्थ के रूप में संसद के प्राधिकार का उल्लंघन न हो। हम ऐसे कानून का स्वागत करेंगे जिससे अनिवार्य सेवा अनुरक्षण अधिनियम के दण्ड उपबन्धों का सहारा लेना आशा है अनावश्यक हो जाये। हम सिफारिश करते हैं कि राज्यों के सरकारी कर्मचारियों के लिये भी उनकी शिकायतों को दूर करने के लिये कानूनी आधार पर एक संयुक्त सलहकार तन्त्र बनाया जाना चाहिये।

7. यहां पर हम संयुक्त सलाहकार निकायों में कर्मचारियों के उचित प्रतिनिधित्व की आवश्यकता पर बल देना चाहेंगे। हमने देखा है कि संयुक्त सलाहकार तन्त्र के विभिन्न निकायों में मान्यता प्राप्त श्रमिक संघ कर्मचारियों के प्रतिनिधियों का नामन करते हैं। इस प्रथा में एक कमी है। किसी भी श्रमिक संघ में कर्मचरियों का केवल छोटा भाग ही सदस्य के रूप में नामांकित होता है और यह हो सकता है कि मान्यता प्राप्त श्रमिक संघ तो नामांकित सदस्यता के केवल एक भाग से ही संबंधित हों। इस प्रकार संयुक्त सलाहकार तन्त्र की सदस्यता के कर्मचारी पक्ष में पर्याप्त रूप से प्रतिनिधित्व नहीं होता है, और यह संभव है कि इन प्रतिनिधियों द्वारा किये गये समझौतों को सामान्य स्वीकृति न मिल पाये, और यह भी संभव है कि इससे ऐसी प्रवृत्ति पैदा हो जाये कि दबाव समूहों और अनुचित आचरण के द्वारा, संयुक्त सलाहकार निकायों के बाहर, झगड़ों का निपटान किया जाये।

8. इसलिये हम अध्ययन दल (एन) की सिफ़ारिशों से सिद्धान्त रूप में सहमत हैं कि सलाह निकायों पर कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व चुनाव के माध्यम से होना चाहिये । वस्तुतः सरका क्षेत्र के उपक्रमों से संबंधित अपनी रिपोर्ट में हमने इस बात का जिक्र किया था कि किस प्रकार श्रमि संघों की पारस्परिक खींचतान उनके अधिकांश श्रमिक झगड़ों के लिये जिम्मेदार है । उस रि में हमने सिफ़ारिश की थी कि "श्रमिक मामलों पर प्रबंधकों के साथ बातचीत द्वारा समस्याओं सुलझाने के लिये श्रम परिषदें बनाई जानी चाहिये जिनके सदस्यों की संख्या निर्धारित होनी चाहि परिषद के सदस्यों का चुनाव प्रत्येक दो वर्ष में एक बार होना चाहिये और इस चुनाव में प्रत्ये कामगार का एक वोट होना चाहिये ।" निम्नतम स्तर पर संयुक्त सलाहकार निकायों पर इस सिद्धान्त को लागू किया जाना चाहिये । निम्नतम स्तर पर—प्रादेशिक अथवा विभाग जैसी भी स्थिति हो—संयुक्त सलाहकार निकायों पर कर्मचारियों के प्रतिनिधियों का चुनाव सं ही कर्मचारियों द्वारा किया जाना चाहिये । उच्च स्तर के निकायों के लिये प्रतिनिधियों का चुना परोक्ष चुनाव के द्वारा किया जाना चाहिये । इस संबंध में हमने इस बात पर विचार किया था कि क्या बाहर के लोग, जो आम तौर पर किन्हीं विशेष राजनैतिक पार्टियों से संबंधित होते ह, को संयुक्त सलाहकार निकायों में सरकारी कर्मचारियों के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करने की अनुमति दी जानी चाहिये अथवा नहीं । हम इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि उन लोगों को उस प्रकार से कार्य नहीं करने देना चाहिये । इस निष्कर्ष पर पहुंचने में हमें निम्नलिखित कारण दिखाई दिये हैं । संसदीय सरकार का जो पैटर्न हमने स्वीकार किया है वह ऐसा है कि उसमें कोई भी राजनैतिक दल अधिकांश सीटें को जीत कर अपना मंत्रिमंडल बना सकता है । यह संभव है कि मंत्रिमंडलों में परिवर्तन के साथ साथ नीतियाँ और कार्यक्रम भी बदल जायें । सरकार की यह पार्टी पद्धति तभी भलीभांति का कर सकती है जब नीतियों पर अमल करवाने वाले सरकारी कर्मचारी राजनैतिक दलों से दूर रहें किसी भी राजनैतिक दल से संबंध न रहना न केवल उच्च सरकारी कर्मचारियों के लिये ही आवश्यक है बल्कि सभी वर्गों के सरकारी कर्मचारियों के लिये भी आवश्यक है क्योंकि वे सभी सरकारी नीति के कार्यान्वयन में भाग लेते हैं । अतएव इस बात से यह नतीजा निकलता है कि सरकारी कर्मचारि का राजनैतिक दलों के साथ कोई संबंध नहीं होना चाहिये । यदि कोई सरकारी कर्मचारी कि ऐसी राजनीतिक विचारधारा और नीतियों के साथ अपने आपको जोड़ लेता है जो मंत्रिमंडल नीतियों से भिन्न है तो इस स्थिति में झगड़ा उत्पन्न होने की संभावना है । सरकार की पार्टी पद्ध के सुचारु कार्य को सुनिश्चित करने की दृष्टि से ऐसे झगड़ों से बचा जाना चाहिये । इसलिये यह महसूस करते हैं कि यह आवश्यक है कि कोई भी ऐसा व्यक्ति जो सरकार के अधीन कार्य कर रहा हो संयुक्त सलाहकार निकायों में चुने जाने का हकदार नहीं होना चाहिये ।

सिफारिश :

47

हम सिफ़ारिश करते हैं कि :

(1) निम्नतम स्तर पर—यथास्थिति प्रादेशिक अथवा विभागीय हो—संयुक्त सलाहकार निकायों में कर्मचारियों के प्रतिनिधियों का चुनाव सीधे ही कर्मचारियों द्वारा किया जाना चाहिये । उच्च स्तर या स्तरों के निकायों के लि प्रतिनिधियों का चुनाव परोक्ष चुनाव के द्वारा किया जाना चाहिये ।

(2) संयुक्त सलाहकार निकायों के लिये कोई भी गैर सरकारी कर्मचारी चुना का पात्र नहीं हो सकता ।

प्रदर्शन

कलकत्ता उच्च न्यायालय ने हाल ही में इस बात का समर्थन किया है कि घिराव जिसमें कि स्थान, व्यक्ति या व्यक्तियों का शारिरिक रूप से घिराव करना निहित है—"तब एक अपराध हो जाता है जब दूसरों पर दबाव डाल कर काम कराने के उपायों के रूप में घिराव के साथ-सा किसी व्यक्ति को गलत प्रकार से रोका जाए अथवा किसी स्थान में बन्द कर दिया जा

या इसके साथ साथ कोई प्रहार किया जाय, आपराधिक उल्लंघन किया जाय, किसी व्यक्ति या संपदा के प्रति कुचेष्टा की जाये, कई व्यक्ति अवैध रूप से एक स्थान में इकट्ठे हो जायें, और विभिन्न प्रकार के कानूनी अपराध किये जायें।" कार्यालयों, न्यायालयों या सार्वजनिक स्थानों में शोरगुल वाले प्रदर्शन हुये हैं जो सार्वजनिक अनुत्रास बन जाते हैं; इनमें से कुछ तो भारतीय दण्ड संहिता या विभिन्न पुलिस अधिनियमों के अधीन दण्डनीय हैं। कुछ कार्यों से सार्वजनिक संपदा नष्ट हो गई है, ये कार्य भारतीय दण्ड संहिता के अन्तर्गत 'कुचेष्टा' की परिभाषा में आते हैं। फिर भी सरकारी कार्यालयों में कार्य की समान गति में बाधा डालने वाले प्रदर्शनों को भारतीय दण्ड संहिता की परिभाषा के अनुसार 'सार्वजनिक अनुत्रास' मान कर उनके सम्बन्ध में कोई कार्रवाई करना सम्भव अथवा सरल नहीं होगा। यहां तक की सरकारी कार्यालयों में तथा-कथित अहिंसात्मक प्रदर्शन, और जो प्रत्यक्षतः अहिंसात्मक ही होते हैं, कार्यालयों में कार्य कर रहे सरकारी कर्मचारियों का ध्यान कार्य से हटा देते हैं और फलतः सार्वजनिक कार्यों में हानि होती है। वस्तुतः ऐसे प्रदर्शनों का लक्ष्य ही ध्यान हटाना होता है और इनसे अनुशासन में कमी आती है इसलिए यह आवश्यक होगा की ऐसे प्रदर्शनों के विरुद्ध कानूनी न्यायालय द्वारा दण्डनीय अनुचित आचरण की तरह ही कार्यवाही की जाये। इस प्रयोजन के लिए हम शिफ़ारिश करते हैं कि प्रदर्शनों के लिए उचित कानून पारित किया जाये जो प्रदर्शनों को दण्डनीय अपराध घोषित करे जैसे कि सार्वजनिक अनुत्रास के कार्य भी दण्डनीय हैं।

सिफ़ारिश :

48

हम सिफारिश करते है कि :

> एक ऐसा कानून पास होना चाहिये जिसके द्वारा सार्वजनिक कार्यालयों में प्रदशनों को, जो सुव्यवस्थित और शान्ति पूर्ण कार्य में बाधा डालते हैं एक अपराध घोषित कर दिया जाय और उसके लिए सार्वजनिक अनुत्रास उत्पन्न करने वाले कार्यों की ही तरह दंड की व्यवस्था हो।

अनुशासनिक कार्यविधि

10. अध्ययन दल (एन) ने इस तथ्य की ओर ध्यान आकर्षित किया है कि अक्सर अनुशासनिक मामलों से पर कार्रवाई करने वाले अधिकारी नियमों और कार्यविधि संबंधी आवश्यकताओं को भली भांति नहीं जानते हैं, जिसके फलस्वरूप मामलों पर उचित कारवाई नहीं की जाती और अन्त में वे मामले असफल हो जाते हैं। इसका इलाज यह है कि जांच पड़ताल के मामले उन कर्मचारियों को सौंपे जांये जिनको साक्ष्य को रिकार्ड करने और सामान्यतः कार्यवाही संचालन की विधियों के संबंध में पर्याप्त प्रशिक्षण दिया गया हो। इसलिये सभी पर्यवेक्षी स्टाफ़ को अनुशासनिक कार्यविधि में सामान्य प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये। इसके अतिरिक्त महत्वपूर्ण मामलों में विभागीय जांच करने के कार्य को केवल उन्हीं व्यक्तियों को सौंपा जाना चाहिय जो इस कार्य के लिये विशेष रूप से चुने गये हों और जिनको अपेक्षाकृत अधिक गहन प्रशिक्षण प्राप्त हो। इसलिये हम सिफ़ारिश करते हैं कि जहां कहीं विभागीय जांच से संबंधित कार्य की मात्रा इतनी हो कि उसके लिये किसी विभाग या विभाग समूह या किसी प्रदेश के लिये एक अलग अधिकारी की नियुक्ति उचित हो तो ऐसी स्थिति में एक पृथक, पूर्णकालिक और अनुशासनिक कार्यवाही के संचालन में पूरी तरह से प्रशिक्षित अधिकारी की नियुक्ति की जानी चाहिये।

सिफ़ारिश :

49

हम यह सिफ़ारिश करते हैं कि :

> जहां कहीं विभागीय जांच से संबंधित कार्य की मात्रा इतनी हो कि उसके लिये किसी विभाग या विभाग-समूह या किसी प्रदेश के लिये एक अलग अधिकारी की नियुक्ति उचित हो तो ऐसी स्थिति में एक पृथक, पूर्णकालिक और अनुशासनिक कार्यवाही के संचालन में पूरी तरह से प्रशिक्षित अधिकारी की नियुक्ति की जानी चाहिये।

11. अनुशासनिक जांच करने वाले अधिकारियों को इस समय गवाहों की उपस्थिति के लिये बल देने अथवा कागजात पेश कराने अथवा हलफ़नामे पर गवाहों से पूछताछ करने के लिये कोई शक्ति प्राप्त नहीं हैं। विभागीय जांचों के शीघ्र निपटान के लिये ऐसी शक्तियों का होना आवश्यक है। इसलिये हम यह सिफ़ारिश करते हैं कि इन अधिकारियों को यह शक्तियां प्राप्त होनी चाहिये।

सिफ़ारिश :

50

हम सिफ़ारिश करते हैं कि :

> अनुशासनिक जांच करने वाले अधिकारियों को गवाहों की उपस्थिति सुनिश्चित करने अथवा कागजात पेश कराने अथवा हलफ़नामे पर गवाहों से पूछताछ करने की शक्तियां प्राप्त होनी चाहियें।

12. अध्ययन दल (एन) ने सिफ़ारिश की है कि दंडों की सूची में से "पदोन्नतियां रोक लेने" वाली मद को निकाल लिया जाये क्योंकि यह वस्तुतः उपयोगी नहीं है। इसका कारण यह है कि पदोन्नति तो कर्मचारी के रिकार्डों के मूल्यांकन के आधार पर की जानी है। यह तथ्य कि अनुशासनिक कार्रवाही में उसका आचरण प्रतिकूल ढंग से सामने आया है स्वयं ही इतना पर्याप्त है कि उसकी पदोन्नति को फ़िलहाल स्थगित कर दिया जाये। इसके अलावा, पदोन्नति तो ऐसी घटना है जो अनेक संयोगों जैसे रिक्त स्थान उपलब्ध होने आदि, पर निर्भर होती है। जब अनुशासनिक मामला उठाया जाता है तब उस समय यह हो सकता है कि पदोन्नति क्षेत्र में ही न हो और यह संभव है कि यह वांछनीय न हो कि दण्ड के रूप में पदोन्नति रोक ली जाये जिसका अर्थ यह हुआ कि कुछ वर्षों के लिये अग्रिम रूप से ही कर्मचारी अनुपयुक्त घोषित कर दिया जाये अथवा यह भी हो सकता है कि दण्ड के रूप में यह बिल्कुल भी प्रभावी न हो क्योंकि यह भी हो सकता है कि व्यक्ति अन्य कारणों से ही पदोन्नति के लिये हकदार न हो। हम इस दृष्टिकोण से सहमत हैं।

सिफ़ारिश :

51

हम सिफ़ारिश करते हैं कि :

> विभागीय अनुशासनिक कार्यवाही के अधीन दिये जाने वाले दण्डों की सूची में से "पदोन्नति रोक लेने" वाली मद को निकाल देना चाहिये।

निलम्बन

13. इस समय कर्मचारी अपने मामलों के निर्णय में देरी होने के कारण बहुत लम्बे समय तक निलम्बित रहते हैं। ऐसे निर्देश है कि जहां तक हो सके छः महीने के अन्दर-अन्दर अनुशासनिक मामलों की पूरी जांच करके न्यायालय में उनके विरूद्ध आरोप-पत्र दायर करने चाहियें या विभागीय कार्यवाही के मामलों में आरोपों का ज्ञापन संबंधित व्यक्ति को दे देना चाहिये। यदि मामले के निपटान में इससे भी अधिक देरी की सम्भावना हो तो निलम्बन आदेश के प्रतिसंहरण (रिवोकेशन) के प्रश्न की जांच होनी चाहिये। कई मामलों में इन उपर्युक्त निर्देशों का पालन नहीं हुआ है जो इस बात का सूचक है कि ऐसे मामलों में कार्रवाई करने वाले व्यक्तियों में तुरत आवश्यकता की भावना की कमी है।

14. हम सिफ़ारिश करते हैं कि न्यायालय में लम्बित मामलों को छोड़कर साधारणतया किसी भी व्यक्ति को तीन महीने से अधिक निलम्बित नहीं रखना चाहिये। यदि कर्मचारी के पद पर पुनः स्थापन करने में यह समझा जाये कि विभागीय मामले के साक्ष्य में हेर फेर किये जाने का कोई खतरा है या विभागीय कार्रवाई में कोई रुकावट आ सकती है तो ऐसी स्थिति में कर्मचारी का तबादला ऐसे स्थान में कर दिया जाना चाहिये जहां ऐसा कोई खतरा न हो। निलम्बन काल तीन महीने से अधिक रखने के लिये उच्च अधिकारी का अनुमोदन ले लेना चाहिये।

सिफारिश :

52

हम सिफ़ारिश करते हैं कि :

न्यायालय में फैसले के लिये पड़े मामलों को छोड़ कर साधारण तया किसी भी व्यक्ति को तीन महीने से अधिक निलम्बित नहीं रखना चाहिये ।

15. गुस्ताखी, अवमान,अशोभनीय आचरण जिसमें जोर-जबरदस्ती या हिंसा की धमकी भी शामिल है, से उत्पन्न होने वाले अनुशासनिक मामलों को प्रारम्भिक अवस्था में ही आसन्न वरिष्ठ प्राधिकारी को संक्षिप्त कार्रवाई करके निपटा देना चाहिये । इस प्रकार के अनुशासनिक मामलों को संक्षिप्त रूप से निपटाने की इस समय व्यवस्था नहीं है, परन्तु ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिये । अनुशासनिक कार्यवाही की नियमावली में दी गई विस्तृत कार्यविधि की शरण न लेकर समर्थ अधिकारी को इतनी शक्ति देनी चाहिये कि वह संक्षिप्त दण्ड दे सके, उदाहरणार्थ—छोटा सा जुर्माना लगाना जिसकी राशि दो चार दिन के वेतन से अधिक न हो, निलम्बन के साथ या उसके बिना दो चार दिन की छुट्टियां रोक लेना और विशेषाधिकारों की कटौती कर लेना । ऐसे संक्षिप्त निपटान के लिये सरकार को उचित कार्यविधि बनानी चाहिये । वार्षिक रिपोर्ट में तब तक इसका उल्लेख नहीं करना चाहिये जब तक की इस अपराध की पुनरावृत्ति न हुई हो । ऐसे संक्षिप्त दण्डों के विरूद्ध की गई अपीलों का निपटान भी अगले उच्च अधिकारी को कर देना चाहिये ।

16. इसके अतिरिक्त, जैसा कि अध्ययन दल (एन) ने सुझाव दिया है कि एक पर्यवेक्षी अधिकारी को अपने नीचे काम करने वाले अधीनस्थ अधिकारी द्वारा कर्त्तव्य की घोर अवहेलना करने पर, आवश्यकता पड़ने पर निलम्बित करने की शक्ति दी जानी चाहिये । सभी पर्यवेक्षी अधिकारियों को शक्ति प्राप्त नहीं हो ी । फिर भी अगले उच्च अधिकारी द्वारा थोड़े ही समय के अन्दर-अन्दर निलम्बन आदेश का पुनरीक्षण किया जाना चाहिये ।

सिफारिश :

53

हम सिफ़ारिश करते हैं कि :

(1) दुराचरण या अन्य अनियमित कार्य जो गुस्ताखी, अवमान और अशोभनीय आचरण जिसमें जोर-जबरदस्ती या हिंसा की धमकी भी शामिल है से उत्पन्न होने वाले अनुशासनिक मामलों के संक्षिप्त निपटान के लिये नियमावली में व्यवस्था होनी चाहिये ।

(2) सभी पर्यवेक्षी अधिकारियों को अपने नीचे काम करने वाले अधिकारी द्वारा कर्त्तव्य की घोर अवहेलना करने पर निलम्बित करने की शक्ति दी जानी चाहिये । परन्तु इसकी शर्त यह है कि अगले उच्च अधिकारी द्वारा थोड़े ही समय के अन्दर-अन्दर निलम्बन आदेश का पुनरिक्षण होना चाहिये ।

अपीलों और सिविल सेवा अधिकरणों के लिए व्यवस्था

17. एक सरकारी कर्मचारी अनुशासनिक प्राधिकारी के आदेश के विरूद्ध अगले उच्च अधिकारी को अपील कर सकता है । प्रथम श्रेणी के अधिकारियों को छोड़ कर ये दोनों प्राधिकारी एक ही प्रशासनिक उत्क्रम के अंग हैं । प्रथम श्रेणी के अधिकारियों के विरूद्ध अनुशासनिक कार्रवाही केवल संघ लोक सेवा आयोग या राज्य लोक सेवा आयोग (जैसी भी स्थिति हो) के परामर्श के पश्चात् ही की जा सकती है ।

18. अनुशासनिक कार्रवाइयों, पदोन्नति, पुष्टि आदि की शिकायतों की जांच करने के लिये सरकारी कर्मचारी अधिकरणों की स्थापना की मांग करते रहे हैं । इसके दूसरी ओर सरकार ने अनुशासनिक मामलों के निपटान की मौजूदा कार्यविधि को आमतौर पर पर्याप्त माना है ।

19. इस मामले पर ध्यानपूर्वक विचार करने के पश्चात प्रशासनिक अधिकरणों से सम्बन्धित अध्ययन दल इस निष्कर्ष पर पहुंचा है कि पुष्टि, पदोन्नति और अनुशासनिक कार्रवाई से सम्बन्धित छोटे-छोटे मामलों के लिए गैर प्रशासनिक समीक्षा की आवश्यकता नहीं होती है, क्योंकि ऐसे हस्तक्षेप से अनुशासन और मनोबल के ह्रास की सम्भावना रहती है। परन्तु फिर भी इस अध्ययन दल ने सुझाव दिया है कि सिविल सेवा अधिकरणों की स्थापना की जाये जो बर्खास्तगी और दर्जे में कमी से सम्बन्धित बड़े दण्डों को देने वाले आदेशों के सम्बन्ध में अन्तिम अपीलीय प्राधिकरण के रूप में कार्य करगे। असंतुष्ट व्यक्ति को विभागीय प्राधिकारी के समक्ष पहली अपील करने का अधिकार प्राप्त होगा। इसका अपवाद वे मामले होंगे जिनमें दण्ड का आदेश राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल द्वारा दिया गया है। सिविल सेवा अधिकरण प्रथम अपीलीय आदेश के विरुद्ध और साथ ही साथ राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल द्वारा पास किये गये दण्ड आदेश के विरुद्ध अपीलें सुनेंगे। जब अधिकरण स्थापित हो जाएंगे तब राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल द्वारा आदेशों के मामलों में, बड़ा दण्ड देने के आदेश के पास करने से पूर्व लोक सेवा आयोग से परामर्श करना अनावश्यक हो जायेगा।

20. अध्ययन दल ने सुझाव दिया है कि अधिकरण का अध्यक्ष एक न्यायिक अधिकारी होना चाहिए और उसमें प्रशासन का अनुभव रखने वाला जनता में से कोई प्रतिष्ठित व्यक्ति और सरकार का कोई वरिष्ठ अधिकारी होना चाहिये। केन्द्र में एक अधिकरण होना चाहिये जिसमें क्षेत्राधिकार सभी अखिल भारतीय सेवा अधिकारीओं के, दिल्ली के केन्द्रीय सरकारी कर्मचारी और दिल्ली से बाहर कार्य करने वाले सभी केन्द्रीय प्रथम श्रेणी कर्मचारी आएंगे प्रत्येक राज्य अथवा उसके एक भाग के लिए एक अधिकरण होना चाहिये जो सभी राज्य कर्मचारियों और अधिकरण के क्षेत्राधिकार के भोगोलिक क्षत्र में तैनात केन्द्रीय सरकार के प्रथम श्रेणी के कर्मचारियों को छोड़कर अन्य सभी कर्मचारियों की अपीलें सुनें। अधिकरण का अध्यक्ष एक ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जो किसी उच्च न्यायालय का न्यायाधीश है या न्यायाधीश रहा है या न्यायाधीश नियुक्त होने की योग्यता रखता है। अधिकरण का अध्यक्ष और उसके सदस्य कम से कम पांच वर्ष के लिये नियुक्त किये जाने चाहिये। उनकी नियुक्ति केन्द्रीय सरकार अथवा सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा क्रमशः भारत के मुख्य न्यायाधीश अथवा सम्बन्धित राज्य के मुख्य न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के परामर्श से की जानी चाहिये। हम इन सुझावों से सामान्य रूप से सहमत हैं, परन्तु हम यह समझते हैं कि अधिकरणों की संख्या जितनी कम रखी जा सके उतनी कम रखी जानी चाहिए और ऐसा करने के लिये सम्बन्धित राज्यों की सहमति से अधिकरण का क्षेत्राधिकार बढ़ा कर एक से अधिक राज्यों तक कर देना चाहिये।

सिफारिश :

54

हम सिफारिश करते हैं कि :

(1) सिविल सेवा अधिकरणों की स्थापना उस दृष्टि से की जाये कि वे बर्खास्तगी और दर्जे में कमी से सम्बन्धित बड़े दण्डों को देने वाले आदेशों के सम्बन्ध में अन्तिम अपीलीय प्राधिकरण के रूप में कार्य करें।

(2) केन्द्र में एक अधिकरण होना चाहिये जिसके क्षेत्राधिकार में सभी अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारीओं, दिल्ली के सभी केन्द्रीय सरकारी कर्मचारी और दिल्ली से बाहर कार्य करने वाले सभी केन्द्रीय प्रथम श्रेणी कर्मचारी आएंगे। प्रत्येक राज्य अथवा प्रत्येक राज्य समूह के लिये एक अधिकरण होना चाहिये जो सभी राज्य कर्मचारियों और अधिकरण के क्षेत्राधिकार के भोगोलिक क्षेत्र में तैनात केन्द्रीय सरकार के प्रथम श्रेणी के कर्मचारियों को छोड़ कर सभी कर्मचारियों की अपीलें सुनेंगा।

(3) अधिकरण का अध्यक्ष एक ऐसा व्यक्ति होना चाहिये जो किसी उच्च न्यायालय का न्यायाधीश है या न्यायाधीश रहा है या न्यायाधीश नियुक्त किये जाने कि अर्हता रखता है। अधिकरण में जनता में से एक ऐसा प्रतिष्ठित व्यक्ति जिसे प्रशासन का अनुभव हो, और एक सरकार का वरिष्ठ अधिकारी शामिल होना चाहिये।

(4) केन्द्र तथा राज्यों में अधिकरण के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति भारत के मुख्य न्यायाधीश या सम्बन्धित उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के परामर्श से होनी चाहिये।

(5) केवल राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा दिये गये दण्ड के आदेश को छोड़कर, यदि कोई व्यक्ति बड़े दण्ड के आदेश से असंतुष्ट हो तो उसे अधिकार है कि वह पहली अपील विभागीय प्राधिकारी को करे। राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा दिये गये दण्ड आदेश और प्रथम अपीलीय आदेशों के विरुद्ध की गई अपीलों को ये अधिकरण सुनेंगे। जब अधिकरणों की स्थापना हो जायेगी तब राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा दण्ड आदेश पारित किये जाने से पहले लोक सेवा आयोग का परामर्श लेने की आवश्यकता नहीं होगी।

21. हम इस प्रसंग में इस बात का उल्लेख करना चाहते है कि सरकारी कर्मचारी सेवा मामलों के लिये उच्च न्यायालय में रिट याचिका पेश करने के हेतु संविधान के अनुच्छेद 226 के उपबन्धों का सहारा लेत है। हमें इस बात में संदेह है कि संविधान की रचना करने वाले व्यक्तियों के मस्तिष्क में अनुच्छेद 226 के इस प्रकार के प्रयोग की कल्पना होगी भी अथवा नहीं। स्वतन्त्रता प्राप्ति के प्रारम्भिक वर्षों में जब संविधान बनाने वाले व्यक्ति संविधान का मसौदा तैयार कर रहे थे तब उनके दिमागों में विदेशी शासकों का गत वर्षों में सिविल अधिकारों में कमी कर देना और मन मानी कार्रवाइयां करना ताजा था। इसके फलस्वरूप उन्होंने सरकारी की मनमानी कार्रवाइयों के विरुद्ध जनता के अधिकारों की रक्षा पर अधिक बल दिया। संविधान में इसके लिये उचित व्यवस्था की गई। परन्तु, उपरोक्त उपबन्ध जो कि सरकार द्वारा शक्ति के मनमाने उपयोग से नागरिकों की रक्षा करने के लिये थे, अब दिनों दिन इनका प्रयोग सेवा सम्बन्धी मामलों को न्यायालय के माध्यम से निपटाने में किया जाने लगा है। इन प्रश्नों में किसी मनमाने प्राधिकार नागरिक के अधिकारों द्वारा उल्लंघन शामिल नहीं है। इनमें सेवा के मामलों का विनियमन शामिल है जो सही रूप में स्वयं प्रशासन का कार्य होना चाहिये। उच्चतम स्तर पर नियुक्त प्रशासनिक प्राधिकारियों द्वारा दिये गये निर्णय अन्तिम होने चाहिये। जब इस स्थिति में गड़बड़ पैदा हो जाती है जैसा कि न्यायालयों की शरण लेने से हुआ है, तब सरकारी कर्मचारियों में मुकदमेबाजी की अस्वस्थ भावना फैल जाती है जो उनकी शक्तियों को दैनिक कार्य से हटा कर सेवा के मामलों के सम्बन्ध में लम्बे अर्से की मुकदमेबाजी में लगा देती है। इससे यह होता है कि सरकार के विरुद्ध लगातार लड़ाई करने से अनुशासन हीनता का वातावरण हो जाता है, जो दक्षता के लिये घातक होता है। वरिष्ठता, पदोन्नति आदि के मामलों पर, सरकारी कर्मचारियों द्वारा न्यायालयों में अक्सर चुनौतियों में कारण प्रशासनिक निर्णयों की अन्तिमता की कमी से प्रभावित संवर्गों अथवा समग्र सेवा में अनिश्चितता और असुरक्षा की भावना पैदा हो जाती है और उनमें गुट-बंदियां, फूट, कुढ़न और आपसी झगड़े पैदा हो जाते हैं जो प्रशासन के सुचारु और मैत्रीपूर्ण संचालन में कठिनाई उत्पन्न करते हैं।

22. इस अध्याय के अन्त में हम एक ऐसा विवरण संलग्न कर रहे हैं जिसमें कि 1964, 1965 और 1966 इन तीन वर्षों के दौरान केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों द्वारा केन्द्रीय सरकार के विरुद्ध उच्च न्यायालयों में पेश की गई याचिकाओं के विषयों का विश्लेषण दिखाया गया है। विवरण से यह पता चलेगा की याचिकायें निम्नलिखित प्रकार के मामलों में पेश की गई हैं: अनुशासनिक मामले; पदोन्नति और वरिष्ठता; पुष्टि, बर्खास्तगी; निलम्बन और सेवा समाप्ति; निम्नतर पदों पर परिवर्तन; वेतन और भत्तों का नियतन; तबादले और तैनातियां; पेन्शन और

सेवा निवृत्तियां आदि । यह स्पष्ट होगा कि इन तीन वर्षों में दायर किये गये मुकदमों में से 31 प्र० श० मुकदमों पर निर्णय लिये गये, 28 प्र० श० अस्वीकार किये गए और केवल 3 प्र० श० स्वीकार किए गए । यह तो सर्व विदित है कि मुकदमेबाजों को, विशेषरूप से उच्च न्यायालयों में मुकदमों के सम्बन्ध में बहुत खर्च आता है और वे लम्बी अवधियों तक चलते भी रहते हैं । सरकारी कर्मचारियों द्वारा न्यायालयों में अपने मुकदमों को लड़ने में, वकीलों की फीसों, दस्तावेजों की छपाई, यात्रा व्यय आदि के रूप में कुल मिलाकर इतना अधिक खर्च हो जाता है कि उनको और उनके परिवारों को बड़ी कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है ।

23. हमने शिफारिश की है कि सरकारी कर्मचारियों की, बड़े दण्डों के विरुद्ध अपीलें सुनने के लिये सिविल सवा अधिकरणों की स्थापना की जाये । ऐसे अधिकरणों की स्थापना हो जाने पर, बड़ दण्डों के मामले में न्यायालयों में मुकदमें करने के शायद ही कोई अवसर आयें यदि इन अधिकरणों में योग्य व्यक्ति हों तो ये संविधान को अनुच्छेद 226 के अधीन न्यायालयों में मुकदमें दायर होने वाले सभी सम्भव मामलों पर कार्रवाई करेंगे और उचित आदेश पारित करेंगे । इसलिये यह उचित रूप से आशा की जा सकती है कि न्यायालय ऐसे अधिकरणों के निर्णयों में हस्तक्षेप करने के इच्छुक नहीं होंगे । वरिष्ठता और पदोन्नति जैसे सेवा के मामलों के सम्बन्ध में, अभी भी सरकार से स्वतन्त्र एजेन्सियां, यथा लोक-सेवा आयोग इस बात को सुनिश्चित करने के लिये बहुत बड़ी सीमा तक उपलब्ध हैं कि ऐसे मामलों में कोई अन्याय न हो । उच्चतर श्रेणियों पर पदोन्नतियां नियमतः विभागीय पदोन्नति समितियों द्वारा की जाती है जिनके अध्यक्ष के रूप में लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष अथवा उसका कोई सदस्य होता है । महत्वपूर्ण मामलों में वरिष्ठता सम्बन्धी प्रश्नों जैसे अन्य मामलों में लोक सेवा आयोगों के परामर्श के पश्चात् निर्णय दिये जाते हैं । एसी व्यवस्था की जा सकती है कि पदोन्नतियों में अधिक्रमण, वरिष्ठता के नियतन, आदि के विरुद्ध अभ्यावेदनों के सभी मामलों पर निर्णय लेने से पूर्व लोक सेवा आयोगों से परामर्श कर लिया जाये । इससे ऐसी कोई भावना नहीं रहेगी कि सरकार के निर्णय मनमाने हुए हैं । राज्य और संघ के लोक सेवा आयोगों के सदस्यों और अध्यक्ष की नियुक्ति से सम्बन्धित विधियों और ढंग के बारे में हमारी सिफारिशें इस उद्देश्य से की गई हैं कि अपने कार्य करने में उनकी निष्पक्षता, योग्यता और स्वतन्त्रता के सम्बन्ध में विश्वास जागृत हो । सुझाई गई कार्यविधि, उच्च न्यायालयों और सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति से सम्बन्धित कार्यविधि के समान है । हमने यह भी सिफारिश की है कि लोक सेवा आयोगों से परामर्श के क्षेत्र से कुछ विषयों को निकाल देने के सरकारी निर्णय को भी उन्हीं से परामर्श करके लिया जाना चाहिये । हमने यह भी सिफारिश की है कि सरकार द्वारा बनाये जाने वाले सेवा नियमों को विधान मंडल के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिये । इन सबसे सेवा के मामलों में सरकार की मनमानी कार्रवाई के प्रति पर्याप्त सुरक्षा की व्यवस्था हो जायेगी । इन उपचारों के अतिरिक्त न्यायालयों का हस्तक्षेप अनावश्यक हो जायेगा। परन्तु संविधान के अनुच्छेद 226 के उपबन्धों के अधीन न्यायालयों को असाधारण क्षेत्राधिकार दिया गया है और हमारी मंशा रिट क्षेत्राधिकार में तरमीम की सिफारिश करने की नहीं है, भले ही प्रशासनिक दृष्टिकोण से वह वान्छनीय हो । परन्तु हम ऐसी आशा करने का साहस करते है कि अधिकरणों के निर्णयों और लोक सेवा आयोगों के परामर्श से लिये गये सरकार के निर्णयों के सम्बन्ध में न्यायालयों के हस्तक्षेप का शायद ही कोई अवसर आये ।

24. अध्ययन दल (डी) ने निम्नलिखित की ओर ध्यान आकृष्ट किया है "...... बड़ी संख्या में सरकारी कर्मचारियों में कर्तव्य-भावना की कमी, जिसका साक्ष्य यह है— कार्यालय में देर से आना और जल्दी चले जाना, कार्यालय के समय में इधर उधर घूमना और अपने स्थान पर बैठे रहते हुए भी कुछ काम न करना ।" इस दल ने वरिष्ठ अधिकारियों के समय पर कार्यालय में आने के सम्बन्ध में बल देने के लिये कुछ सुझाव दिये हैं । अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को ढील देने पर इन वरिष्ठ अधिकारियों से पूछताछ की जानी चाहिये । यह भी सुझाव दिया गया है कि कार्यालय के अन्दर कैन्टिन खुलने के घंटे भी नियमित हों ।

दोपहर के खाने के अवकाश में इमारत के अन्दर और बाहर खेले जाने वाले खेलों की प्रथा को बन्द कर देना चाहिये । "अधिकांश सरकारी कार्यालयों की अस्तव्यस्त हालत की ओर भी" अध्ययन दलने संकेत किया है । अध्ययन दल का यह भी सुझाव है कि कार्यालय क्षेत्र के उचित अनुरक्षण का दायित्व निश्चित किया जाना चाहिये । अनुरक्षण के सम्बन्ध में कुछ विस्तृत प्रक्षण दिये गए है ।

25. अध्ययन दल (डी) की रिपोर्ट के भाग दो के 9.4 से 9.9 पैराग्राफों में दिये गये सुझावों को हम सरकार द्वारा माने जाने और कार्यान्वित करने की हम सिफारिश करते हैं ।

सिफ़ारिश :

55

हम सिफारिश करते हैं कि भारत सरकार के शासन तन्त्र और उसकी कार्यविधि के लिये बने अध्ययन दल की रिपोर्ट के भाग दो के पैराग्राफ 9.4 से 9.9 में समय पर कार्यालय में उपस्थित होने और कार्यालय क्षेत्र के अनुरक्षण सम्बन्धी सुझावों को सरकार द्वारा मानना और कार्यान्वित किया जाना चाहिये ।

पिछले 3 वर्षों के दौरान सरकारी कर्मचारियों द्वारा सरकार के विरुद्ध दायर की गई रिट याचिकाओं के विषयों के विश्लेषण का विवरण

क्रम सं०	संक्षिप्त विषय जिसके लिए रिट याचिका दर्ज की गई	1964 रिट याचिकाओं की संख्या			1965 रिट याचिकाओं की संख्या			1966 रिट याचिकाओं की संख्या			1964–66 के दौरान रिट याचिकाओं की कुल संख्या		
		खारिज	स्वीकृत	पड़ी हुई	खारिज	स्वीकृत	पड़ी हुई	खारिज	स्वीकृत	पड़ी हुई	खारिज	स्वीकृत	पड़ी हुई
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1.	अनुशासनिक मामले	14	1	1	1	..	2	1	..	3	16	1	6
2.	पदोन्नति और वरिष्ठता	14	3	5	5	..	28	2	..	19	21	3	52
3.	पुष्टि	3	..	..	..	..	4	..	..	3	3	..	7
4.	पदच्युति, निलम्बन और सेवा की समाप्ति	8	2	2	13	1	11	4	..	17	25	3	30
5.	नीचे के पद पर परावर्तन	2	..	3	11	..	11	1	..	1	14	..	15
6.	वेतन और भत्तों का नियतन	..	1	3	3	..	8	2	..	3	5	1	14
7.	पेन्शन और निवृत्ति	2	..	2	6	1	..	1	..	1	9	1	13
8.	तबादला और तैनाती	..	..	..	1	..	6	3	..	2	4	..	8
9.	विविध	6	4	9	7	..	116	1	1	9	14	5	134
	जोड़	49	11	25	47	2	186	15	1	58	111	14	269

दसवां अध्याय

सेवा की शर्तें और सम्बन्धित मामले

इस अध्याय में हम निम्नलिखित मामलों पर चर्चा करेंगे जिन पर पिछले किसी भी अध्याय में विचार नहीं किया जा सका था।

(1) कार्य के घंटे

(2) छुट्टियां

(3) अतिरिक्त समय भत्ता

(4) निवृत्ति और पेन्शन

(5) तबादले

(6) डाक्टरी देख-रेख

(7) प्रोत्साहन और पुरस्कार

(8) सरकारी कर्मचारियों के लिए निवास स्थान

(9) सरकार के अधीन नौकरी के लिए बराबर अवसर

(10) कार्य की विधियां और प्रक्रियायें

(11) कार्मिकों की संख्या में द्रुत वृद्धि

(i) कार्य के घण्टे

2. केन्द्रीय सरकार के प्रशासनिक कार्यालयों में आजकल सामान्यत: सात घंटे की अवधि का कार्य-दिवस होता है जिसमें बीच में आध-घंटे का अवकाश भी होता है। नई दिल्ली में स्थित केन्द्रीय सरकारी कार्यालयों में परिवहन की सुविधा के लिए समय आगे पीछे कर दिया है। इस प्रकार मंत्रालय के कार्यालयों का समय सुबह 10.15 से शाम को 5.15 तक और संलग्न कार्यालयों का सुबह 9.45 से शाम को 4.45 है। महीने के प्रत्येक रविवार और दूसरे शनिवार को छुट्टी होती है। रेलवे और डाक तथा तारघरों जैसे कर्मी कार्यालयों में कर्मचारियों की स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार काम के घंटे निश्चित किये जाते हैं। प्रशासनिक कार्यालयों में महीने के दूसरे शनिवार को छुट्टी की प्रथा की घोषणा करने से पहले हर शनिवार को आधा दिन काम होता था। इस बात का अभिवेदन किया गया है कि महीने के एक शनिवार को छोड़कर शेष सभी को कार्य-दिवस रखने से कर्मचारी अपने आकस्मिक किन्तु जरूरी एवं तुरत निजी कार्यों को नहीं कर पाते हैं। और इस बात का भी सुझाव दिया गया है कि दोपहर के खाने का आध-घंटे का अवकाश पर्याप्त नहीं है जिसके फलस्वरूप कर्मचारियों को इस प्रयोजन के लिये दिये गये समय से अधिक समय तक अपनी सीटों पर न रहने का प्रोत्साहन मिलता है और वे ऐसा करने के लिए विवश हो जाते हैं। हम इस विचार से बहुत कुछ सीमा तक सहमत है। इसलिये हम सिफारिश करते हैं कि प्रशासनिक कार्यालयों का समय सुबह 10 बजे से शाम को 5.30 बजे तक हो और सभी कार्य-दिवसों में 45 मिनट का खाने का अवकाश हो, और प्रत्येक शनिवार को आधे दिन सुबह 9 बजे से दोपहर 1 बजे तक काम हो। आजकल की तरह रविवार को छुट्टी होनी चाहिए। अन्य कार्यालयों को भी इसी सामान्य नमूने पर जरूरत पड़ने पर स्थानीय आवश्यकतानुसार अदल-बदल करके चलना चाहिए। इन प्रस्तावों के फलस्वरूप एक वर्ष की अवधि में कार्य घंटे 1950 से बढ़ कर 1963 हो जायेंगे जिसका अर्थ है कि

प्रतिमास एक घंटे से कुछ अधिक समय की वृद्धि होगी। इस प्रकार समय में केवल मामूली सी वृद्धि होती है और शनिवार दोपहर से सोमवार सुबह तक की लगातार छुट्टी के लाभ को प्राप्त करने के लिए इस वृद्धि से कोई हर्ज नहीं है।

सिफ़ारिश :

56

हम सिफारिश करते हैं कि :

प्रशासनिक कार्यालयों का समय सुबह 10 बजे से शाम को 5.30 बजे तक हो और सभी कार्य-दिवसों में 45 मिनट का खाने का अवकाश हो, और प्रत्येक शनिवार को आधे दिन सुबह 9 बजे से दोपहर 1 बजे तक काम हो। आजकल की तरह रविवार को छुट्टी होनी चाहिए। अन्य कार्यालयों को भी इसी सामान्य नमूने पर जरूरत पड़ने पर स्थानीय आवश्यकतानुसार अदल-बदल करके चलना चाहिये।

(ii) सार्वजनिक छुट्टियां

3. आजकल सरकारी कार्यालयों में वर्ष में 16 दिन की छुट्टियां घोषित की जाती हैं। इनमें से तीन यथा, गणतन्त्र दिवस, स्वतंत्रता दिवस और गांधी जयंती राष्ट्रीय महत्व की सार्वजनिक छुट्टियां है। शेष छुट्टियां धार्मिक महत्व की हैं। इन 16 छुट्टियों के अतिरिक्त सरकारी कर्मचारी वर्ष में धार्मिक प्रकार की प्रतिबन्धित छुट्टियों की सूची में से दो और छुट्टियां ले सकते हैं। हम सोचते हैं कि छुट्टियों की वर्तमान प्रणाली में निम्नलिखित संशोधन करना उचित रहेगा :—

(क) चूंकि गणतंत्र और स्वतंत्रता दिवस का लगभग एक ही महत्व होता है इसलिये दोनों दिन छुट्टी घोषित करना अनावश्यक प्रतीत होता है। इस प्रसंग में यह ध्यान देना उचित होगा कि एक अतिरिक्त छुट्टी का अर्थ है उत्पादन के स्तर को बनाये रखने के लिए लगभग 11 करोड़ रुपये का अतिरिक्त खर्च इसलिये जहां कहीं संभव हो, वहां यदि अतिरिक्त सार्वजनिक छुट्टियों के लिये अपर्याप्त औचित्य हो तो हमें उनको छोड़ देना चाहिए। हम सार्वजनिक छुट्टियों की सूची में से स्वतंत्रता दिवस की सार्वजनिक छुट्टी को निकाल देने के पक्ष में हैं।

(ख) यद्यपि प्रतिबन्धित छुट्टियों की पद्धति उन छोटे धार्मिक समूहों की सुविधा के लिये प्रारम्भ की गई थी जिनको कि धार्मिक समारोहों में समय लगाना होता था, वास्तविक रूप में यह पद्धति अपनी सुविधानुसार दो अतिरिक्त सार्वजनिक छुट्टियां लेने का एक साधन बन गई हैं। इस सुविधा का लाभ स्टाफ के वे कर्मचारी भी ले रहे हैं जो उस दिन को जिस दिन वे छुट्टी ले रहे है कोई भी धार्मिक महत्व नहीं देते हैं। इसके दूसरी ओर कार्यालयों पर कर्मचारियों द्वारा ली जाने वाली प्रतिबन्धित छुट्टियों के लिये एक अलग हिसाब रखने का अतिरिक्त कार्य आ पड़ा है। आकस्मिक छुट्टी के वर्तमान बारह दिनों में दो दिन और जोड़ कर, और प्रतिबन्धित धार्मिक छुट्टियों की पद्धति का त्याग कर प्रतिबन्धित छुट्टियों के इस्तेमाल का हिसाब रखने से सम्बन्धित कार्य को बचाया जा सकता है।

सिफारिश :

57

हम सिफ़ारिश करते हैं कि :

(1) स्वतंत्रता दिवस पर सार्वजनिक छुट्टी की कोई आवश्यकता नहीं।

(2) बारह दिन की आकस्मिक छुट्टियों की वर्तमान मात्रा में दो और दिन बढ़ा कर प्रतिबन्धित धार्मिक सार्वजनिक छुट्टियों की पद्धति हटा देनी चाहिए।

(iii) अतिरिक्त समय भत्ता

4. 1961–62 में दूसरे वेतन आयोग की सिफारिश को लागू करने की दृष्टि से, उस समय तक कार्मिकों की जिन विभिन्न श्रेणियों को अतिरिक्त समय भत्ता नहीं मिलता था उनके लिये अतिरिक्त समय भत्ते की अदायगी की पद्धति प्रारम्भ की गई। इस समय जिस किसी कर्मचारी को प्रतिमास 500 रुपये से कम वेतन मिलता है वह निर्धारित घन्टों से अतिरिक्त और सार्वजनिक छुट्टियों में कार्य करने पर घन्टों के हिसाब से अतिरिक्त भत्ते का हकदार होता है। अध्ययन दल (एन) ने इस ओर ध्यान आकृष्ट किया है कि यह पद्धति उन मामलों में बहुत अच्छी चली है जिनमें कार्यनिष्पादन की मात्रा परिशुद्ध रूप से आकलित की जा सकती है और जिनमें कार्यमापन के पश्चात् निष्पादन का न्यूनतम मानक निर्धारित कर दिया गया है। परन्तु फिर भी जहां कहीं कार्य निष्पादन की मात्रा के परिशुद्ध मापन के लिये सुनिश्चित मापदंड निर्धारित नहीं किया गया है अथवा जहां कहीं ऐसा परिशुद्ध मापन व्यावहारिक नहीं है, वहां इस सुविधा के विस्तार का दुरुपयोग किया गया है। जो कार्य नियमित घन्टों के दौरान किया जाना चाहिए अथवा किया जा सकता है उसे दिन के बाद के घन्टों के लिये अथवा छुट्टियों में करने के लिये छोड़ दिया जाता है। भारत सरकार के अतिरिक्त समय भत्ते के व्यय में बहुत अधिक और निरन्तर वृद्धि हुई है और यह जब कि 1961–62 में ये लगभग 8 करोड़ रुपये था, 1967–68 में बढ़ कर लगभग 23 करोड़ रुपये हो गया। इसके साथ-साथ कर्मचारियों की संख्या में भी वृद्धि हुई है। क्योंकि कार्य-भार में वृद्धि को कम से कम आंशिक रूप से निपटाने के लिये अतिरिक्त कर्मचारियों की नियुक्ति कर दी जाती है, अतिरिक्त समय भत्ते के व्यय में इस बड़ी वृद्धि के औचित्य को हम समझ नहीं पा रहे हैं। दूसरे आदतन अतिरिक्त समय कार्य, कर्मचारी कल्याण के साथ मेल नहीं खाता है। एक ओर तो यह कहा जाता है कि कर्मचारियों के स्वास्थ्य की दृष्टि से उनके कार्य के घन्टों को सीमित कर दिया जाना चाहिए जब कि दूसरी ओर अतिरिक्त समय कार्य के फलस्वरूप अधिक कार्य घन्टों पर कोई एतराज नहीं किया जाता जैसा कि हाल ही के वर्षों में अतिरिक्त समय बिलों की राशि के बढ़ने से स्पष्ट है। हमें यह प्रतीत होता है कि जब कि कुछ मामलों में अतिरिक्त समय कार्य अपरिहार्य हो सकता है कर्मचारी कल्याण की यह आवश्यकता है कि कार्य पर बिताये गये अतिरिक्त समय का मुआवजा आराम की अवधि के माध्यम से होना चाहिये न कि धन की अदायगी के माध्यम से। दूसरे शब्दों में अतिरिक्त समय कार्य का मुआवजा धन की अपेक्षा छुट्टी के रूप में किया जाना चाहिये। इसलिये इस समय अतिरिक्त समय कार्य की पद्धति की कार्य चालन बुराइयों पर रोक लगाने के लिये हम निम्नलिखित ठोस कदमों का सुझाव देंगे :—

(क) किसी भी कर्मचारी को सार्वजनिक छुट्टी के दिन किये गये कार्य की ऐवज़ में ऐवज़ी छुट्टी देने की मौजूदा व्यवस्था पर शायद ही कभी अमल किया जाता हो बल्कि इसके विपरित धन के रूप में मुआवज़े की अदायगी कर दी जाती है। सामान्य नियम के रूप में, सार्वजनिक छुट्टियों के दिन अथवा कार्यालय समय के पश्चात् किये गये कार्य के लिये किसी अन्य दिन की छुट्टी दे देने की प्रथा अपनाई जानी चाहिये। निर्धारित घन्टों के पश्चात् कार्य में लगाये गये समय को जोड़ लिया जा सकता है और अतिरिक्त समय कार्य की प्रत्येक छः घन्टे की अवधि के लिये एक पूरे दिन की छुट्टी दी जा सकती है। यदि किसी कार्यालय में अतिरिक्त समय कार्य एक नियमित बात बन जाये और यदि वस्तुतः आवश्यकता हो तो कर्मचारियों की संख्या में उचित वृद्धि की जा सकती है।

(ख) जहां कहीं उपरोक्त दोनों रास्तों में से कोई भी रास्ता अपनाना संभव न हो, आज की ही भांति घन्टों के हिसाब से धन के रूप में मुआवजे की अदायगी की जा सकती है परन्तु यह मुआवजे की राशि एक सप्ताह में मासिक वेतन के

बारहवें भाग से अधिक नहीं होनी चाहिये । ऐसी अदायगियां केवल अपवादात्मक मामलों में ही की जानी चाहिये । इससे अतिरिक्त समय कार्य की अदायगी पर व्यय कम हो जायगा क्योंकि जिस किसी सप्ताह में अतिरिक्त समय कार्य नहीं किया जायगा, उसमें अतिरिक्त समय कार्य के लिये अदायगी का प्रश्न ही नहीं उठेगा ।

सिफ़ारिश :

58

हम सिफ़ारिश करते है कि :

(1) अतिरिक्त समय कार्य के लिये, निर्धारित समय से अधिक समय तक किये गये कार्य के कुल घन्टों को जोड़ लेना चाहिये और प्रत्येक छः घन्टे के अतिरिक्त समय कार्य के लिये एक दिन की छुट्टी देनी चाहिये । जहां कहीं इस प्रयोजन के लिये स्टाफ में वृद्धि न्यायोचित हो, वहां स्टाफ में समुचित वृद्धि की व्यवस्था कर देनी चाहिए ।

(2) जहां उपरोक्त सुझाये गये रास्ते संभव न हों, वहां आज की ही भांति घन्टों के हिसाब से धन के रूप में मुआवज़े की अदायगी की जा सकती है परन्तु यह मुआवज़े की राशि एक सप्ताह में मासिक वेतन के बारहवें भाग से अधिक नहीं होनी चाहिये । ऐसी अदागियां केवल अपवादात्मक मामलों में ही की जानी चाहिये ।

(iv) सेवा निवृत्ति और पेन्शन

5. सरकारी सेवा से सिविल कर्मचारी काफ़ी कम आयु में बाहर हो सकें ऐसी व्यवस्था कर दी जानी चाहियें और उनको ऐसा करने पर पेन्शन और सेवा की अवधि के अन्य लाभ प्राप्त होने चाहिये । बड़े संगठन में बहुत से ऐसे कर्मचारी होंगे जो यह महसूस करते होंगे कि उनकी प्रतिभाओं का उपयोग किसी और जगह अपेक्षाकृत अधिक अच्छा हो सकता था । इस कारण हम सिफारिश करते हैं कि सिविल कर्मचारी को 15 साल सेवा करने के बाद यह सुविधा देने की इजाजत देनी चाहिये और उसे समानुपातिक पेन्शन और उपदान देना चाहिये । जब कि यह उपबन्ध सिविल कर्मचारियों पर सामान्य रुप से लागू होना चाहिये, पदोन्नति में अधिक्रमण हुये कमचारियों में से जो इसी कारण से 15 साल से पहले नौकरी छोड़ना चाहते हों उन्हे निवृत्त होने की इजाजत मिलनी चाहिये । ऐसे मामलों के लिये हम यह सुझाव देते ह कि कम से कम दस साल की सेवा के बाद समानुपातिक पेन्शन और उपदान देकर उन्हे निवृत्ति की इजाजत दे देनी चाहिये ।

सिफ़ारिश :

59

हम सिफ़ारिज करते है कि :

(1) किसी सिविल कर्मचारी को पूरे 15 साल सेवा करने के बाद स्वेच्छा से निवृत्त होने की इजाजत दे दनी चाहिये और उसे समानुपातिक पेन्शन और उपदान देना चाहिये ।

(2) ऐसे सरकारी कर्मचारियों को, जिनका अधिक्रमण हुआ हो, पं ह वर्ष की अवधि से पूर्व भी, कम से कम दस साल सेवा करने के बाद इन्हीं शर्तों के साथ निवृत्ति मिलने की इजाजत होनी चाहिय ।

6. केन्द्रीय सरकार ने यह प्रस्ताव रखा है कि जनता के हित के लिये प्रथम और द्वितीय श्रेणी के कर्मचारी को 25 साल की सेवा करने के बाद 50 साल की आयु हो जाने के बाद (इन में से जो भी पहले हो) निवृत्त हो जाना चाहिये और सरकारी कर्मचारियों को ऐसा विकल्प प्राप्त होना चाहिय कि वे 3 महीने का नोटिस देकर निवृत्त हो सकें। सरकारी सेवा में अधिक उम्र में प्रवेश करने की स्थिति में अर्थात् 35 साल या उससे भी अधिक उम्र में, कर्मचारी और सरकार इस अधिकार पर अमल तब कर सकते हैं जब कि कर्मचारी उम्र 55 साल की हो गई हो या उसने 25 साल सेवा कर ली हो (इनमें से जो भी पहले हो)। ऐसी निवृत्तियों के विषय में सरकार की यह परिकल्पना है कि ऐसे अधिकारियों को सेवा में ज्यादा दिन रखना सरकार के लिये हितकर नहीं होता।

7. वर्तमान संदर्भ में ऐसी व्यवस्था को हम उचित समझते हैं। परन्तु इस शक्ति के दुरुपयोग के संबंध में किसी भी प्रकार के संदेह का निराकरण करने के लिये यह आवश्यक है कि समय-समय पर, जैसे, हर तीसरे या छठे महीने संबंधित विभाग या कार्मिक एजेन्सी के अध्यक्ष को उन सिविल कर्मचारियों के मामलों को अपने हाथ में ले लेना चाहिये जिन पर यह नियम लागू होता है। इस प्रयोजन के लिये ही बनी विशेष समिति के परामर्श से अनिवार्य निवृत्ति के लिये नोटिस दिये जाने वाले या स्वेच्छा से निवृत्त होने के लिये विकल्प दिये जाने वाले कर्मचारियों की सूची को अन्तिम रूप देना चाहिये। ऐसे कर्मचारियों के मामलों में जिनका नाम इस सूची में भ्रष्टाचार या उनकी ईमानदारी में संदेह के कारण जोड़ा जायेगा, सतर्कता विभाग के अध्यक्ष के विचार प्राप्त कर लेने चाहिये। प्रथम श्रेणी के कर्मचारियों के लिये विशेष समिति में मंत्रिमंडल सचिव, केन्द्रीय कार्मिक एजेन्सी का सचिव और केन्द्र का सम्बन्धित सचिव शामिल किये जायें। राज्य में इस विशेष समिति में मुख्य सचिव, गृह सचिव और सम्बन्धित सचिव शामिल होने चाहिये। इसी प्रकार द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों के लिये उच्च शक्ति समितियां बनाई जानी चाहिये।

सिफारिश :—

60

हम सिफारिश करते हैं कि पूरे 25 साल सेवा करने के बाद या 50 साल की उम्र होने के बाद जो सिविल कर्मचारी अपनी अनुपयुक्तता या अदक्षता के कारण सेवा से निवृत्ति प्राप्त करते हैं उनकी सूची एक उच्च शक्ति समिति द्वारा बनाई जानी चाहिये। प्रथम श्रेणी के सिविल कर्मचारियों के लिये बनाई जाने वाली समिति में मंत्रिमंडल सचिव, सम्बन्धित सचिव, केन्द्र में कार्मिक विभाग का सचिव शामिल किया जाना चाहिये और राज्यों में विभाग का अध्यक्ष और संबंधित सचिव होना चाहिये इसी प्रकार द्वितीय श्रेणी के सिविल कर्मचारियों के लिये भी समितियां बनाई जानी चाहिये।

8. पैन्शन की प्रमात्रा और अन्य शर्तें निर्धारित करने वाले मौजूदा नियम द्वितीय वेतन आयोग की सिफारिशों के फलस्वरूप बने हैं। तब से लेकर अब तक के दस वर्षों में परिस्थितियों में हुए परिवर्तन से इन नियमों में उदारता लाना न्यायोचित हो गया है। इस समय सरकार के अधीन अस्थायी अथवा स्थानापन्न सेवा से पूरी पैन्शन की हकदारी तभी होती है जब निरन्तर सेवा के पश्चात् उसी अथवा किसी अन्य पद में पुष्टि की गई हो। सरकार के कार्य कलापों में विस्तार को देखते हुये नये प्रकार के कार्यों के लिये अनेक नये संगठन अस्थाई आधार पर बना दिये जाते हैं और यह हो सकता है कि कर्मचारी एक अस्थायी संगठन से किसी अन्य अस्थायी संगठन में चले जायें। इस प्रकार ऐसे भी कर्मचारी हैं जो अनेक वर्षों से अस्थायी आधार पर सरकारी सेवा में काम करते रहे हैं और यह सम्भव है कि वे अस्थायी रूप में ही सेवा निवृत्त हो जायें। ऐसे कर्मचारियों को पैन्शन प्राप्त करने का कोई हक नहीं होता।

सिफारिश :—

61

हम यह सिफारिश करते हैं कि यदि कोई अस्थायी कर्मचारी बिना किसी अन्तराल के दस वर्ष या अधिक समय तक सरकारी सेवा में रहे तो चाहे उसके पश्चात् उसकी पुष्टि की जाये अथवा नहीं, उसकी समस्त सेवा पेन्शन और आनुतोषिक के प्रयोजनों के लिये स्थायी सरकारी कर्मचारियों के लिये अनुमत्य सीमा तक गिनी जाय।

9. धन की क्रय-शक्ति में निरन्तर ह्रास और इसके साथ साथ कराधान की मात्रा ने पेन्शन के मौजूदा मान को बहुत ज्यादा अपर्याप्त बना दिया है। आजकल पेन्शन सेवा के अन्तिम तीन वर्षों की औसत परिलब्धियों के तीन बटा आठ के आधार पर परिकलित की जाती है और जिसकी अधिकतम सीमा 675 रु० प्रतिमास है। पेन्शन की यह प्रमात्रा और नियत की गई अधिकतम सीमा दोनों ही वर्तमान जीवन निर्वाह खर्च और कैरियर के दौरान सरकारी कर्मचारी द्वारा की जा सकने वाली बचतों से मेल नहीं खाती हैं। जीवन निर्वाह खर्च में तीव्र वृद्धि हो गई है, और उसी के साथ-साथ बचत करने की सम्भावना में कमी हुई है। वास्तव में, सेवा-निवृत्ति पर परिलब्धियों में हुई कमी उससे भी अधिक होती है जितनी कि पेन्शन की प्रमात्रा से प्रतीत होती है। इसका कारण यह है कि पेन्शन भोगी को उन विभिन्न कल्याणकारी लाभों का हक नहीं होता जो सेवा में लगे हुये सिविल कर्मचारी को होता है। इन कल्याणकारी लाभों से सबसे अधिक महत्वपूर्ण लाभ सेवा के दौरान आवास और चिकित्सा के लिये सरकार द्वारा दी जाने वाली आर्थिक सहायतायें हैं। इस प्रकार सरकारी कर्मचारियों, विशेषरूप से उच्चतर श्रेणियों के कर्मचारियों की सेवा निवृत्ति के पश्चात् परिलब्धियों में एकदम कमी का सामना करना पड़ता है और यह उस समय होता है जबकि उनकी पारिवारिक जिम्मेदारियां सबसे ज्यादा होती हैं।

10. अनेक विदेशों में सेवा निवृत्ति की शर्तें इसकी अपेक्षा कहीं अधिक आकर्षक हैं और सेवा-निवृत्ति पर परिलब्धियों में एकदम कमी नहीं आती। कल्याण की एक मद के रूप में और सेवा के मनोबल को बनाये रखने की दृष्टि से, हम सिफारिश करते हैं कि पेन्शन के लाभों को निम्नलिखित प्रकार से उदार बना दिया जाये :—

(क) आज कल की तीन बटा आठ के मुकाबले में पेन्शन की अनुमत्य प्रमात्रा सेवा के अन्तिम तीन वर्षों की औसत परिलब्धियों का तीन बटा छः भाग कर दी जाये। मौजूदा अधिकतम सीमा को भी बढ़ा कर एक हज़ार रुपये प्रतिमास कर दिया जाये। मृत्यु-व-सेवा निवृत्ति आनुतोषिक की प्राप्ति वैकल्पिक कर दी जानी चाहिये और इस कारण पेन्शन की प्रमात्रा में कटौती केवल सेवा निवृत्ति के पहले दो वर्षों के गुजर जाने के बाद की जानी चाहिये।

(ख) सेवा-निवृत्त कार्मिकों पर, सेवा-निवृत्ति के पश्चात् दो वर्षों की अवधि के दौरान किसी भी वाणिज्यिक और अन्य प्रकार की नौकरी को स्वीकार करने के सम्बन्ध में जो आजकल प्रतिबन्ध लगाये जाते हैं उनको हटा देना चाहिये अथवा ऐसी नियुक्तियों का अनुमोदन एक आम बात हो जानी चाहिये। परन्तु फिर भी इसके सम्बन्ध में निम्नलिखित शर्त लागू करना आवश्यक है :—

यदि नई नौकरी से प्राप्त होने वाला वेतन जमा पेन्शन, सरकार के अधीन प्राप्त अन्तिम वेतन से अधिक हो, तो ऐसी स्थिति में पेन्शन की राशि आंशिक रूप से अथवा पूर्णतया, जैसा भी आवश्यक हो, उस अवधि तक के लिये रोक रखी जाये जिस अवधि में वेतन जमा पेन्शन सरकार के अधीन प्राप्त अन्तिम वेतन

से अधिक रहे। पेन्शन की प्रत्येक अदायगी से पूर्व पेन्शन भोगी को वस्तुतः प्राप्त होने वाले वतन क सम्बन्ध मे एक प्रमाण-पत्र देना चाहिये, ताकि पेन्शन को रोक रखी जाने वाली प्रमात्रा (यदि कोई हो) का निर्धारण किया जा सके।

सिफारिश:—

62

हम सिफारिश करते हैं कि :

(1) आजकल की तीन बटा आठ के मुकाबले में पेन्शन की अनुमत्य प्रमात्रा, सेवा के अन्तिम तीन वर्षों की औसत परिलब्धि ों का तीन बटा छः भाग कर दी जाये। मौजूदा अधिकतम सीमा को भी बढ़ा कर एक हज़ार रुपये प्रतिमास कर दिया जाये। मृत्यु-व-सेवा निवृत्ति आनुतोषिक की प्राप्ति वैकल्पिक कर दी जानी चाहिये और इस कारण पेन्शन की प्रमात्रा में कटौती केवल सेवा निवृत्ति के पहले दो वर्षों के गुज़र जाने के बाद की जानी चाहिये।

(2) सेवा-निवृत कार्मिकों पर सेवा-निवृत्ति के पश्चात् दो वर्षों की अवधि के दौरान किसी भी वाणिज्यिक और अन्य प्रकार की नौकरी को स्वीकार करने के संबंध में जो आजकल प्रतिबन्ध लगाये जा ेहैं उनको हटा देना चाहिये अथवा ऐसी नियुक्तियों का अनुमोदन एक आम बात हो जानी चाहिये। परन्तु फिर भी इसके संबंध में निम्नलिखित शर्त लागू करना आवश्यक है :—

> यदि नई नौकरी से प्राप्त होने वाला वतन जमा पन्शन सरकार के अधीन प्राप्त अन्तिम वेतन से अधिक हो तो ऐसी स्थिति में पेन्शन की राशि आंशिक रूप से अथवा पूर्णतया, जैसी भी आवश्यकता हो, उस अवधि तक के लिये रोक रखी जाये जिस अवधि में वेतन जमा पेन्शन सरकार के अधीन प्राप्त अन्तिम वेतन से अधिक रहे।

(v) तबादले

11. आवधिक तबादलों की प्रणाली का एक लम्बा इतिहास रहा है। हम यह सोचते ह कि यह प्रणाली अब पुरानी पड़ गई है। स्पष्टतया यह प्रथा इस ृष्टिकोण से चलाई गई थी कि अधिकारी लोग जनता पर ऐसा निजी प्रभाव न प्राप्त कर लें जो शासनिक शक्ति के लिय हानिकर हो। इसलिये किसी भी महत्वपूर्ण अधिकारी को एक ही स्थान पर तीन या चार साल से अधिक नहीं रहने दिया जाता था। हम सोच ेहैं कि स्थिति अब बदल गई है। सरकार के अपने ही कर्मचारि ों पर संदेह करने की अब आवश्यकता नहीं रही है। दूसरे, आज के सन्दर्भ में बारम्बार तबादलों से विकासात्मक कार्यों में व्यवधान पड़ता है, इसके लि े यह आवश्यक है कि जिस अधिकारी को कार्यक्रमों की देख रेख का कार्यभार सौंपा गया है, उस अधिकारी और जिस समाज में वह कार्य कर रहा है उस समाज क बीच निरन्तर साहचर्य और निकट के सम्बन्ध रहें। इससे अधिकारी के मन में कार्य-तुष्टि (जॉब सैटिसफैक्शन) और कार्य के निष्पत्ति भाव जागृत होंगे। राज ों और केन्द्र में सरकारी अधिकारियों के तबादलों पर सरकार ने कितना व्यय किया इसके विस्तृत आंकड़े आसानी से उपलब्ध नहीं हैं। अनुमान लगाया गया है कि रक्षा और रेलवे विभागों को छोड़ कर केन्द्रीय विभागों में इस मद पर 1967–68 में लगभग 50 लाख रुपया खर्च किया गया। कर्मचारियों की जिस संख्या के सम्बन्ध यह आंकड़े हैं वह राज्यों और केन्द्र के सम ूर्ण सिविल कर्मचारियों की संख्या का एक बटा दसवां ाग है।

इसलिये सम्भव है कि इस पर कुल मिलाकर लगभग पांच करोड़ रुपया खर्च होता हो हमारा विचार है कि तबादलों के फलस्वरूप सम्बन्धित अधिकारियों को निजी असुविधा होने के अतिरिक्त इस पर हुआ खर्च अधिकांशत: निष्फल है।

12. हम यह अनुभव करते हैं कि तबादलों की नीति पर जो विशेष ध्यान देना चाहिये था वह नहीं दिया गया है और अभी भी वही नेमी तौर पर तबादले किये जाते हैं। इसलिये हम यह सुझाव देते हैं कि तबादलों के सम्बन्ध में मार्गदर्शन के लिये निम्नलिखित सिद्धान्त होने चाहिये :

(क) जहां कहीं पद के साथ नियामक जिम्मेदारियां जुड़ी हुई हैं, जैसे, पुलिस, आय-कर और सीमा-शुल्क इत्यादि के मामलों में आवधिक तबादले नियमत: होने चाहिये।

(ख) विकास और कार्यक्रमों के प्रबंध से संबंधित पदों में एक ही स्थान पर अधिकारियों का बना रहना एक नियम होना चाहिये और तबादला अपवाद। अपवादात्मक मामले वह होंगे जिनमें पदोन्नति निहित हो अथवा जिनमें नये कार्यक्रमों के लिये योग्य कार्मिक की आवश्यकता हो।

(ग) अध्यापकों और अनुसंधान कर्त्ताओं के मामलों में सामान्यत: तबादलों की कोई आवश्यकता नहीं है।

(घ) जहां तक प्रशासन और प्रबंध करने वाले प्रथम श्रेणी के कर्मचारियों का सम्बन्ध है, सम्बन्धित अधिकारी के कैरियर की उन्नति के लिये ही तबादले की योजना निर्धारित की जानी चाहिये।

(IV) डाक्टरी देखरेख

13. सरकारी कर्मचारियों और उनके परिवारों को डाक्टरी देखरेख और इलाज के लिये कुछ रियायतों का हक प्राप्त है। केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना के अधीन दिल्ली में रहने वाले सरकारी कर्मचारियों और उनके परिवारों को केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य सेवा योजना की डिस्पैन्सरियों और सरकारी अस्पतालों में नि:शुल्क इलाज और देखरेख की सुविधा प्राप्त है। यह ठीक है कि उन्हें अपने वेतन के अनुसार एक छोटा मासिक अंशदान देना होता है, परन्तु उनको प्राप्त होने वाले लाभ धन की दृष्टि से उनके अंशदान से कहीं ज्यादा होते हैं। अन्य स्थानों पर जहां पर केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना लागू नहीं है, सरकारी कर्मचारी और उनके परिवार सरकारी हस्पतालों से संलग्न प्राधिकृत डाक्टरों से इलाज करा सकते हैं। प्राधिकृत डाक्टर द्वारा निर्धारित परन्तु हस्पताल से नि:शुल्क न प्राप्त होने वाली किसी भी दवाई की कीमत और किसी भी विशेष परामर्श और देखरेख से सम्बन्धित फीस अथवा प्राधिकृत डाक्टर की सलाह पर किसी विशेष इलाज पर हुए खर्च की प्रतिपूर्ति सरकार द्वारा कर दी जाती है। हमें बताया गया है कि इन सुविधाओं का दुरुपयोग किया जा रहा है। विशेष पुलिस स्थापना द्वारा की गई जांच से पता चलता है कि प्राधिकृत डाक्टर से मिल कर अथवा उसके बिना ही चिकित्सा प्रतिपूर्ति के झूठे बिलों के आधार पर झूठे दावे किये गये हैं। दिल्ली में सरकारी कर्मचारियों को उपलब्ध केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना के अधीन ऐसे दुरुपयोग की कोई गुंजाइश नहीं है। हम यह सिफारिश करते हैं कि मौजूदा प्रतिपूर्ति योजना को बन्द कर दिया जाय। सरकारी कर्मचारियों के अधिक प्रभावी लाभ के लिये हम यह सिफारिश करते ह कि अंशदायी स्वास्थ्य योजना सभी सरकारी कर्मचारियों पर लागू कर दी जाये। जब तक ऐसा न हो तब तक चिकित्सा सम्बन्धी खर्चों के लिये प्रतिपूर्ति की राशि की एक अधिकतम सीमा निर्धारित कर देनी चाहिये।

सिफारिश :
63

हम यह सिफारिश करते हैं कि मौजूदा प्रतिपूर्ति योजना को समाप्त कर देना चाहिये । सरकारी कर्मचारियों के अधिक प्रभावी लाभ के लिये अंशदायी स्वास्थ्य योजना का क्षेत्र विस्तृत करके उसको सभी सरकारी कर्मचारियों पर लागू कर देना चाहिये । जब तक ऐसा न किया जाये तब तक चिकित्सा संबंधी खर्चों की प्रतिपूर्ति की राशि की एक अधिकतम सीमा निर्धारित कर देनी चाहिये ।

(vii) आर्थिक प्रोत्साहन और पुरस्कार

14. सरकारी कार्यालयों में एक महत्वपूर्ण काम औसत कर्मचारी को अपने कार्य में अपेक्षाकृत अधिक रुचि लेने के लिये प्रेरित करना होता है । यह अक्सर कहा गया है कि सरकारी कर्मचारियों में कार्य के साथ तादात्म्य की भावना का अभाव है। हमने अन्यत्र भर्ती की कार्यविधियों के संशोधन और उच्चतर पदों पर पदोन्नति के अनेक उपाय सुझाये हैं। जब उन संशोधनों पर अमल किया जायेगा तब उनके द्वारा सर्वाधिक योग्य व्यक्तियों को सुअवसर प्राप्त होंगे और संशोधन स्वयं शक्तिशाली प्रोत्साहन के रूप में होंगे । हम यहां पर संगठन के उद्देश्यों में कर्मचारियों की सहभागिता की एक निश्चित भावना की उन्नति के लिये कुछ सुझावों पर विचार करेंगे ।

(i) ऐसा प्रतीत होता है कि आर्थिक प्रोत्साहनों के साधनों के द्वारा कर्मचारियों के किसी भी समूह के उत्साह को उत्तेजित करने और बनाये रखने की आवश्यकता पर पर्याप्त रूप से मान्यता नहीं मिली है । यदि किसी इमारत अथवा सड़क अथवा टेलीफोन एक्सचेंज की स्थापना, कृषि विस्तार कार्यक्रमों के क्रियान्वयन, आदि जैसे विशिष्ट कामों में, कार्यक्रमानुसार अथवा कार्यक्रम से पूर्व काम करने में कोई कर्मचारी समूह लगा हुआ है तो उस स्थिति में रोलिंग कप अथवा जयन्ती जैसे उपयुक्त पुरस्कारों के द्वारा उनकी कार्य निष्पत्ति की मान्यता प्राप्त होनी चाहिये । अलग-अलग व्यक्तियों के मामलों में प्रशंसात्मक प्रमाण-पत्र भी जारी किये जा सकते हैं । समूह के प्रत्येक कर्मचारी की वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट में भी उसके द्वारा किये गये योगदान को प्रशंसास्वरूप उपयुक्त इंदराज कर दिये जाने चाहिये ।

(ii) ऐसे कर्मचारियों को जो कार्य के युक्तिकरण के लिये मूल्यवान सुझाव देते हैं और जिनके फलस्वरूप बचत होती है और अधिक कार्यदक्षता आती है, मौजूदा नक़द पुरस्कार योजना के अतिरिक्त, अग्रिम वेतन वृद्धियां मंजूर करने की व्यवस्था करनी चाहिये ।

(iii) किसी के अनुकरणीय या विशिष्ट निष्पादन के लिये पुलिस सेवाओं में पदक दिये जाने वाली प्रणाली अन्य सेवाओं में भी अपनायी जानी चाहिये । निरन्तर और सराहनीय कार्य या कठिन स्थितियों में कर्तव्यनिष्ठा के लिये गुण और प्रशंसात्मक प्रमाण-पत्र भी दिये जाने चाहिये । यह आवश्यक है कि यह पुरस्कार एक औपचारिक विभागीय समारोह में दिये जायें ।

सिफारिश :
64

हम सिफारिश करते हैं कि :

(1) किसी विशिष्ट परियोजना के समय पर समाप्त हो जाने पर रोलिंग कप या जयन्ती के रूप में प्रोत्साहन दिये जाने चाहिये । अलग-अलग व्यक्तियों के मामलोंमें प्रशंसात्मक प्रमाण-पत्र दिये जाने चाहिये ।

(2) ऐसे व्यक्तियों को, जो कार्य के सरलीकरण के लिये मूल्यवान सुझाव देते हैं और जिसके फलस्वरूप या तो खर्च में कमी आती है या दक्षता बढ़ती है, नकद पुरस्कार अथवा एक या दो अग्रिम वेतन वृद्धियां देनी चाहिये ।

(3) किसी कर्मचारी के सराहनीय अथवा विशेष निष्पादन के लिये पदक दिये जाने चाहिये जैसी कि आजकल पुलिस विभाग में प्रथा है ।

(viii) सरकारी कर्मचारियों के लिये निवास स्थान

15. अध्ययन दल (एन) ने सरकारी कर्मचारियों के पर्याप्त और उचित आवास की कमी की ओर ध्यान आकृष्ट किया है । आजकल सरकार अपने केवल महानगर और बड़े शहरों के कुछ कर्मचारियों को आवास प्रदान करती है । यद्यपि कई शहरों में सरकार किराये की आर्थिक सहायता देती है फिर भी निवास स्थान की सामान्य कमी के कारण अधिकांशतः सरकारी कर्मचारियों को निजि मकान-मालिकों की दया पर रहना पड़ता है ।

16. हमारा विचार है कि सरकार को सिद्धांततः अपने सभी कर्मचारियों को समुचित आवास प्रदान करने की आवश्यकता को स्वीकार करना चाहिये । इसकी आवश्यकता न केवल कर्मचारियों के कल्याण के न्यूनतम उपाय के रूप में ही है बल्कि उनको निजी मकान मालिकों के संभाव्य आभार से मुक्त रखने के लिये भी है । सरकार द्वारा बड़े पैमाने पर आवास गृह बनाने के कार्यक्रम को तुरंत हाथ में लेने के सम्बन्ध में वित्तीय परिसीमाओं का हमें ज्ञान है । इसलिये हम आजकल के आवास बोर्डों और नगर सुधार न्यासों की सेवाओं का प्रयोग करने का सुझाव देते हैं । सरकारी कर्मचारियों को किराये पर मकान देने के लिये आवास बोर्डों को उनके लिये मकान बनाने चाहिये और सरकार को आवश्यकतानुसार आर्थिक सहायता देनी चाहिये अथवा जीवन बीमा निगम के माध्यम से आर्थिक सहायता की व्यवस्था करनी चाहिये । छोटे या बड़े शहरों में जहां कहीं भी सरकारी कर्मचारी अच्छी संख्या में लगे हों वहां के लिये उचित योजनायें बननी चाहियें ।

सिफारिश :

65

हम सिफारिश करते हैं कि सरकार को अपने सभी कर्मचारियों को उचित आवास प्रदान करने की आवश्यकता को सैद्धांतिक रूप से स्वीकार करना चाहिए। तुरत उपाय के तौर पर आवास बोर्डों को मकान बनाने और उनको सरकारी कर्मचारियों को किराये पर देने के लिये प्रोत्साहित करना चाहिये । इस प्रयोजन के लिये आवास बोर्डों को या तो सरकार की ओर से आवश्यकतानुसार आर्थिक सहायता दी जानी चाहिये या जीवन-बीमा निगम द्वारा इसकी व्यवस्था की जानी चाहिये ।

(ix) सरकार के अधीन नौकरी के सम-अवसर

17. सामाजिक और आर्थिक विकास में सरकार के प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने के परिणाम-स्वरूप सिविल सेवा के क्षेत्र में नौकरी की संभावनाएं बहुत बढ़ जाती है। अन्य क्षेत्रों की अपेक्षा सरकार के अधीन नौकरी के अवसर तेज गति से बढ़ गये हैं; इतने कि समाज के कम से कम शिक्षित वर्गों को नौकरी देने वाली सरकार ही है और पूरी संभावना है कि सरकार ही रहेगी । इसलिये यह आवश्यक है कि सरकार के अधीन नौकरी करने के अवसर उन सभी व्यक्तियों को समता क आधार पर उपलब्ध होने चाहिये जो उस नौकरी की शर्तें पूरी करते हैं ।

18. इस संदर्भ में आजकल सरकार के अधीन महिलाओं की नियुक्तियों की बढ़ोतरी का महत्व बढ़ गया है। सरकार के अधीन पति और पत्नी दोनों का नौकरी करना एक आम बात हो गई है। हम सोचते हैं कि देश में आजकल की बड़े पैमाने की बेरोज़गारी की अवस्था में यह सामाजिक न्याय के प्रतिकूल है। जब पति-पत्नी दोनों ही जिनसे एक ही परिवार बनता है, सरकारी नौकरी में प्रवेश करते हैं तो इस प्रकार का हर परिवार एक अतिरिक्त ऐसी नौकरी पर कब्ज़ा कर लेता है, जो कि अन्यथा एक अन्य परिवार को सहारा दे सकती थी। इससे देश भर में नौकरियों की सामान्य कमी की दृष्टि से दूसरे वाला परिवार जीवन निर्वाह के किसी भी साधन से वंचित रह जाता है। हमारे देश की स्थिति में परिवार एक आर्थिक एकक होता है और सम्पूर्ण रोज़गारी जो कि सरकार का लक्ष्य है, का वर्तमान संदर्भ में अर्थ है, कि कम से कम प्रत्येक परिवार को उचित रोज़गार प्राप्त हो। यदि पति-पत्नी दोनों ही सरकारी नौकरी करते हैं और इस प्रकार सम्भवतः किसी अन्य परिवार को इसी के समान अवसर से वंचित कर देते हैं तो यह लक्ष्य आंशिक रूप से पूरा नहीं हो पायेगा।

19. इसलिये हम यह अनुभव करते हैं कि जहां तक सरकार का संबंध है रोज़गार के सुअवसरों पर ऐसा प्रतिबंध लगाया दिया जाये कि वे या तो पति को प्राप्त हों या पत्नी को। हमारा विचार यह है कि बढ़ती हुई बेरोज़गारी के दुखद संदर्भ में सामान्य जनता के हितों और सामाजिक न्याय के हितों की मांग यह है कि सार्वजनिक रोज़गार के मामलों में, एक नागरिक और दूसरे नागरिक के बीच अवसरों की समानता को प्राप्त करने के प्रयासों से पूर्व एक परिवार और दूसरे परिवार के बीच ऐसी समता को सुनिश्चित कर देना चाहिये। इसलिये प्रतिबन्ध लगाना न्यायोचित है और सरकार के अधीन पति और पत्नी दोनों ही की नौकरी पर ऐसे प्रतिबन्ध लगा देने चाहिये।

20. ऐसे प्रतिबन्धों का औचित्य शुद्ध रूप से प्रशासनिक दृष्टि से भी है। हमें यह भी बताया गया है कि सेवा में पति और पत्नी दोनों को ही उपस्थिति से उनकी तैनाती के संबंध में भी कठिनाइयां पैदा हो जाती हैं। अक्सर प्रशासन पर यह दबाव डाला जाता है कि एक ही शहर में और कभी-कभी तो एक ही विदेश में तैनातियां दी जायें।

सिफारिश :

66

हम यह सिफारिश करते हैं कि देश में बढ़ती हुई बेरोज़गारी के संदर्भ में और इस दुखद स्थिति में इस बात को सुनिश्चित करने के लिये कि कम से कम प्रत्येक परिवार के पास जीवन निर्वाह के कुछ न कुछ साधन होने चाहिये, कम से कम सरकार के अधीन, परिवार के एक से अधिक सदस्य की नौकरी पर प्रतिबंध लगाने उचित ही होंगे। इस प्रयोजन के लिये, परिवार का अर्थ केवल पति और पत्नी लेना चाहिये। पति और पत्नी दोनों को ही सरकार के अधीन एक ही समय पर नौकरी नहीं दी जानी चाहिये। ये उपबन्ध सरकारी सेवा में भविष्य में प्रवेश करने वाले व्यक्तियों पर लागू किये जाने चाहिये और जिस तारीख से ये लागू किये जायेंगे उस तारीख से पहले ही से सेवा में कार्य कर रहे व्यक्तियों पर लागू नहीं किये जाने चाहिये।

(x) कार्य की विधियां और प्रक्रियां

21. सरकार द्वारा नियोजित स्टाफ में विशेष वृद्धि की दृष्टि से और उसके द्वारा किये जाने वाले कार्यों की विविधता की दृष्टि से विभिन्न प्रकारों के कार्यों को संपादित करने के लिये उचित संगठन और युक्तिसंगत विधियों का महत्व बहुत अधिक बढ़ गया है।

इससे पद्धति प्रशासन में सशक्त और समर्थ संगठन तथा पद्धति स्कन्ध की आवश्यकता बहुत बढ़ गई है। यद्यपि संगठन और विधि कार्य भारत सरकार में 15 वर्ष पूर्व प्रारम्भ किया गया था, तथापि हमारा यह विचार है कि यह अभी तक समुचित रूप से व्यवस्थित नहीं किया गया है और इसको उतना महत्व नहीं दिया गया जितना कि इसके लिये आवश्यक है।

22. इसलिये हम सरकार में विभिन्न पदों, विशेष रूप से तीसरी और चौथी श्रेणी के स्तरों पर जो कि सरकारी कर्मचारियों के 98 प्रतिशत हैं, के लिये कार्य-मानकों के विकास की तुरंत आवश्यकता पर बल देंगे। इन स्तरों पर कार्य अधिकतर नेमी और पुनरावर्ती होता है और समुचित कार्य-मानकों का विकास करना और उन पर कड़ाई से अमल करना आसान होना चाहिये। इस पर भी रेलवे और डाक-तार विभागों में एक छोटे से क्षेत्र को छोड़ कर इस कार्य को बड़े पैमाने पर हाथ में नहीं लिया गया है। ऐसे मानकों के विकास के फलस्वरूप न केवल बहुत बड़ी बचत होगी बल्कि विभागों में समग्र रूप से अधिक दक्षता आयेगी। इसलिये हम सिफारिश करते हैं कि प्रत्येक विभाग के लिये इस कार्य को पूरा करने के लिये एक अन्तिम तारीख नियत कर दी जाये और इस कार्य से संबंधित सभी एककों, यथा संगठन एवं पद्धति एककों, स्टाफ निरीक्षण एकक और प्रशासनिक सुधार विभाग, सभी के साधनों का उपयोग किया जाना चाहिये।

23. हमें ऐसी जानकारी मिली है कि पिछले वर्षों में ऐसे उदाहरण रहे हैं जिनमें कुछ मंत्रालयों ने अपने स्टाफ की स्टाफ निरीक्षण एकक के द्वारा समीक्षा करवाने में हिचकिचाहट दिखाई है। हम इस बात पर बल देंगे कि इस मामले में किसी भी मंत्रालय अथवा संगठन को किसी भी प्रकार की छूट नहीं दी जानी चाहिये। संघ लोक सेवा आयोग और भारत के नियंत्रक-महालेखा परीक्षक के सचिवालयों और साथ ही साथ राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति और प्रधान मंत्री के सचिवालयों में कार्य कर रहे स्टाफ की संख्या की भी स्टाफ निरीक्षण एकक द्वारा समीक्षा की जानी चाहिये।

24. सरकारी कार्यालयों में विलम्ब से बचने के लिये एक रोचक सुझाव हमारे समक्ष प्रस्तुत किया गया। जिन कागजात का निपटान उनके लिये निर्धारित समय के भीतर नहीं किया जाता है, उन पर नोटिंग लाल स्याही से की जानी चाहिये। इसके द्वारा निपटान में देरी के मामले उभर कर सामने आयेंगे और पर्यवेक्षी अधिकारी उन व्यक्तियों के विरुद्ध आवश्यक कार्रवाही कर सकेंगे जिन्होंने समुचित कारण के बिना ही उन कागजात पर कार्रवाई करने में देरी की है। इसके साथ ही साथ जिन लोगों को कागजात का निपटान करना है वे भी देरी न होने देने के सम्बन्ध में ध्यान रखेंगे। हम सिफारिश करते हैं कि सरकार इस सुझाव पर विचार करे।

25. लोगों की शिकायतों को सुनना और जहां तक संभव हो सके उनको दूर करने की चेष्टा करना, प्रशासन का एक महत्वपूर्ण कर्तव्य है। हम सुझाव देते हैं कि उन सभी कार्यालयों में जिन को जनता के साथ कार्य करना होता है, शिकायत पुस्तकें रखी जायें। उन कार्यालयों में शिकायत पुस्तकों के होने के संबंध में समुचित सूचना दी जानी चाहिये और जनता को उनमें अपनी शिकायतें दर्ज करने की पूरी सुविधा दी जानी चाहिये। कार्यालय के अध्यक्ष को स्वयं इस पुस्तक की समय समय पर जांच करनी चाहिये और इस बात की तसल्ली कर लेनी चाहिये कि जनता की शिकायतों को दूर करने के लिये कार्रवाई हो गई है या हो रही है। उसको अपने अधीन कार्य करने वाले उन दोषी कर्मचारियों के विरुद्ध जिनके कारण शिकायतें उठ खड़ी हैं, पर्याप्त कार्रवाही करनी चाहिये। शिकायत पुस्तक में क्रियाविधि सुधार के लिये सुझाव भी दर्ज किये जाने चाहिये।

26. भारत सरकार के तंत्र और उसकी कार्यविधि की रिपोर्ट में हमने सुझाव दिया है कि प्रशासनिक सुधार विभाग को अपने अन्य कार्यों के साथ-साथ निम्नलिखित कार्यों को भी करना चाहिये—प्रशासनिक सुधारों के अध्ययन, मंत्रालयों/विभागों में संगठन और पद्धति विशेषज्ञता का निर्माण, संगठन और पद्धति एकक के कार्मिकों को कार्य मापने की आधुनिक तकनीकों का प्रशिक्षण देना और उन संगठन और पद्धति एककों को प्रशासनिक सुधारों के लिये परामर्श देना और मार्गदर्शन करना। हमने यह भी सुझाव दिया है कि प्रत्येक मंत्रालयों/विभागों के वर्तमान संगठन और विधि एककों को पुनः सक्रिय बनाना चाहिये।

27. अन्त में हम एक ऐसे महत्वपूर्ण परन्तु छोटे प्रतीत होने वाले मामले की ओर ध्यान आकर्षित करना चाहेंगे जिसकी अब तक उपेक्षा की जाती रही है और जिसके फलस्वरूप कार्यालयों के दक्षतापूर्ण कार्य पर प्रभाव पड़ रहा था। कार्यालय नियम पुस्तकों, सिविल सेवा विनियमावली, मूल नियमावली आदि और समय समय पर जारी किये गये परिपत्रों की स्थिति अत्यन्त असन्तोषजनक है। इनमें से अनेकों की मुद्रित प्रतियां उपलब्ध ही नहीं हैं। अधिकतर कार्यालयों में आवश्यक नियम पुस्तकों की प्रतियां भी नहीं होती हैं। हम सुझाव देते हैं कि विनियमावलीयों के परिशोधन और उनके फिर से छपवाने का कार्य प्रशासनिक कार्यालयों के कुछ योग्य व्यक्तियों के निकाय को सौंपा जाना चाहिये और इस कार्य में उनको लेखापरीक्षा विभाग के अनुभवी अधिकारियों की सहायता प्राप्त होनी चाहिये। इस निकाय को संगठन और पद्धतिविधी-संस्थान के अधीन कार्य करना चाहिये। ये नियम पुस्तके तथा अन्य पुस्तकें उन सभी सरकारी कर्मचारियों को उपलब्ध होनी चाहिये जिनको अपने दैनिक कार्यों में इन नियमों को लागू करना होता है।

सिफारिश :

67

हम सिफारिश करते हैं कि :

(1) सरकार में विभिन्न पदों के लिये विशेषतः तृतीय और चतुर्थ श्रेणी के स्तर के लिये कार्य मानक तुरत विकसित किये जाने चाहिये। प्रत्येक विभाग के लिये इस कार्य को पूरा करने के लिये एक अन्तिम तारीख नियत कर दी जाये और इस कार्य से सम्बन्धित सभी एककों, यथा, संगठन एवं पद्धति एककों, स्टाफ़ निरीक्षण एकक और प्रशिक्षण सुधार विभाग, सभी के साधनों का उपयोग किया जाना चाहिये।

(2) स्टाफ़ निरीक्षण एकक द्वारा सभी संगठनों की स्टाफ़ संख्या का पुनरीक्षण किया जाना चाहिये। इस मामले में किसी भी मंत्रालय अथवा संगठन को किसी भी प्रकार की छूट नहीं दी जानी चाहिये।

(3) विलम्ब पर प्रकाश डालने के उद्देश्य से जिन कागजात का निपटान उनके लिये निर्धारित समय के भीतर नहीं किया जाता है, उन पर नोटिंग लाल स्याही से की जानी चाहिये।

(4) उन सभी कार्यालयों में, जिनको जनता के साथ कार्य करना होता है, शिकायत पुस्तकें रखी जायें। कार्यालय के अध्यक्ष को स्वयं समय-समय पर इस पुस्तक की जांच करनी चाहिये और इस बात की स्वयं तसल्ली कर लेनी चाहिये कि जनता की शिकायतों को दूर करने के लिये कार्रवाई हो गई है या हो रही है।

(5) कार्यालय नियम पुस्तकों, सिविल सेवा विनियमावली, मूल नियमावली आदि के संशोधन का कार्य संगठन और पद्धति संस्थान को अपने हाथ में ले लेना चाहिये । संबंधित प्रशासनिक कार्यालयों के समर्थ व्यक्तियों के एक निकाय को यह कार्य सौंपा जाना चाहिये और उनको लेखा परीक्षा विभाग के अनुभवी अधिकारियों की सहायता प्राप्त होनी चाहिये ।

(xi) कार्मिकों की संख्या में द्रुतवृद्धि

28. कार्मिकों की संख्या में द्रुत वृद्धि, जिसका संकेत हमने चौथे अध्याय में किया था, उस पर अब हम चर्चा करना चाहेंगे । अध्ययन दल (पी) ने केवल विभिन्न विभागों में आवश्यकता से अधिक स्टाफ की ओर ही नहीं बल्कि स्वयं कुछ संगठनों की अनावश्यक पुनरावृत्ति की ओर भी संकेत किया है । हालांकि दल ने केन्द्रीय सरकार के विषय में ही कहा है, पर हम सोचते हैं कि उसकी अभियुक्तियां राज्य सरकारों पर भी लागू हो सकती हैं ।

29. संगठन एवं पद्धति और स्टाफ निरीक्षण एकक से संबंधित कार्य को सक्रिय बनाने के जो उपाय हमने सुझाए थे वह निःसन्देह स्टाफ की आवश्यकता से अधिक वृद्धि को कुछ सीमा तक रोक सकेंगे । पर हम चाहते हैं कि यह संगठनों की समीक्षा निश्चित करने के लिए की जानी चाहिये कि उनको वर्तमान रूप में ही या छोटे रूप में चलते रहना चाहिए । सबसे प्रथम उन संगठनों की समीक्षा की जानी चाहिए जिनके कार्य किसी और संगठन में भी किए जा रहे होने के बावजूद उनको गठित किया गया है । ऐसे संगठनों को समाप्त कर देना चाहिए और साथ ही साथ स्टाफ की छंटाई भी कर देनी चाहिए । इसी के साथ ऐसे अप्रभावी संगठनों को जिन पर किया जाने वाला व्यय न्यायोचित न हो, समाप्त कर देना चाहिए । यह नेमी मामला नहीं है और इस बात में नेमी समाधान नहीं किये जा सकते हैं । अध्ययन दल (पी) ने एक उच्च शक्ति आयोग स्थापित करने की शिफारिश की थी जो कि संगठनों और अप्रभावी संगठनों की अनावश्यक पुनरावृत्ति के संबंध में जांच करे ।

30. जब कि हमें इस प्रयोजन के लिए उच्च शक्ति आयोग की आवश्यकता पर विश्वास नहीं है तब हम चाहते हैं कि सरकार ऐसे संगठनों को ढूंढने का व्यापक समीक्षा कार्य अपने हाथ में ले जो संपूर्णतया या आंशिक रूप से अनावश्यक हैं या वस्तुतः अप्रभावी हैं । इस प्रक्रिया में निःसंदेह स्टाफ फालतू हो जायेगा । फिर भी हमें बड़े पैमाने पर छंटनी की संभावना नहीं दिखाई देती है, क्योंकि वर्तमान प्रशासन और विस्तारशील सरकारी क्षेत्र के संदर्भ में पुनः तैनाती के अवसर संभवतः उपलब्ध होंगे । यदि फिर भी छंटनी करना आवश्यक हों तो सरकार को या तो उसके परिणामों का सामना करने का संकल्प कर लेना चाहिए या अतिरिक्त स्टाफ को एक केन्द्रीय एकक में ले लेने के लिये तैयार रहना चाहिए। उस विशेष केन्द्रीय एकक की जिम्मेदारी उस स्टाफ के पुनः तैनाती की होगी । यह कार्य एक वर्ष के भीतर समाप्त हो जाना चाहिये । केन्द्रीय एकक के निर्माण से आवश्यकता से अधिक स्टाफ की समस्या पर विशेष प्रकाश पड़ेगा और उसके समाधान में सहायता मिलेगी ।

31. हम इस बात से सजग हैं कि संभवतः सरकार को इस मामले में प्रतिरोध का सामना करना पड़े । इसके साथ ही, स्टाफ की इस द्रुत वृद्धि ने जो कष्ट-कर अनुपात धारण कर लिया है उससे भी उद्विग्न है और इस संबंध में हमारे मन में कोई संदेह नहीं हैं कि इस बीमारी के लिये कठोर शल्य-चिकित्सा की आवश्यकता हैं यह पूर्वानुमान भयावह भी हो सकता है ।

32. इस अध्याय को समाप्त करने से पूर्व हम सिविल सेवा द्वारा एक उपयुक्त मोटो अपनाने का अनुरोध करेंगे । अभी भी सरकार के अनेक विभागों और सिविल कर्मचारियों के अनेक समूहों के अपने अलग-अलग मोटो हैं। परन्तु कोई ऐसा मोटो नहीं है जो सभी सिविल कर्मचारियों पर लागू होता हो और जो सिविल कर्मचारियों को जिस भावना से कार्य करना चाहिए उस भावना को स्पष्ट रूप से प्रकाश में लाता हो। इस भावना का प्रभाव यह होना चाहिए कि प्रत्येक सिविल कर्मचारी समाज के साथ सही सम्बन्ध और अभिवृत्ति रख सके। हमारे देश में हजारों वर्षों से गम्भीर महत्व का एक सरल शब्द प्रचलित रहा है जिसमें कि उन सभी गुणों की अभिव्यक्ति की गई है जिनको कि व्यक्ति के परिवेश के साथ अपने संबंधों में व्यवहार रूप में लाना चाहिये। यह शब्द यद्यपि अंग्रेजी में परिशुद्ध रूप में अनूदित नहीं हो सकता है तथापि इसको प्रत्येक भारतीय भली भांति समझता है क्योंकि यह हजारों वर्षों में निर्मित हमारी सांस्कृतिक परम्परा का एक भाग है। वह शब्द "धर्म" है। हम सिविल कर्मचारी को इससे अच्छी सलाह नहीं दे सकते कि उसको धर्म के अनुसार आचरण करना चाहिए। इसलिए हम प्राचीन सुभाषित "धर्मो रक्षति रक्षितः" के अपनाने की सिफारिश करेंगे, जिसके द्वारा यह भाव प्रभावशाली रूप से स्पष्ट हो जाता है कि धर्म उन लोगों की रक्षा करेगा जो उसका दृढ़तापूर्वक पालन करते हैं।

ग्यारहवां अध्याय

सिफारिशों का सार

तीसरा अध्याय—सुधार की एक रूपरेखा : विशेषीकरण की आवश्यकता

1. (1) सरकार के कार्य बहुत अधिक विविध हो गए हैं, इसलिए जहां कहीं किसी कार्य विशेष में संबंधित पदों की संख्या पर्याप्त हो जाए, वहां इन पदों का वर्गीकरण नियमित रूप से संगठित सेवाओं में किया जाए।

(2) भारतीय प्रशासनिक सेवा के लिए कार्यात्मक क्षेत्र निश्चित करना आवश्यक है इसमें भू-राजस्व प्रशासन, मजिस्ट्रेट के कार्य और राज्य के क्षेत्रों में अन्य कार्यात्मक सेवाओं द्वारा देखभाल किए जा रहे कार्यों से भिन्न विनियामक कार्य शामिल किए जा सकते हैं।

2. (1) किसी एक कार्यात्मक क्षेत्र के सभी पदों को, भले ही वे पद क्षेत्रीय हों या मुख्यालय अथवा सचिवालय में, संबंधित कार्यात्मक सेवाओं के सदस्यों या किसी सेवा विशेष में संवर्गित न किए गए कार्यात्मक अधिकारियों से भरा जाना चाहिए।

(2) प्रत्येक कार्यात्मक क्षेत्र में मध्य और उच्च स्तरों पर स्टाफ के प्रावधान के लिए स्पष्ट रूप से बनायी गई योजनाएं होनी चाहिए।

3. (1) सचिवालय और संलग्न कार्यालयों में अवर सचिव या उपसचिव के (या उनके समकक्षी पदों की जांच करके उन्हें (i) कार्यात्मक या (ii) कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर, इन दो वर्गों में वर्गीकृत करना चाहिए।

(2) अवर सचिव और उसके समकक्ष पदों को तदनुरूप कार्यात्मक प्रथम श्रेणी सेवाओं के अधिकारियों से भरा जाना। केन्द्र और राज्यों में कार्यात्मक क्षेत्र के वरिष्ठ द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों से भी इन पदों को भरा जा सकता है। इन्हें सामान्यतः तीन साल की पदावधि के आधार पर नियुक्त किया जाना चाहिए।

(3) उप सचिव और उसके समकक्ष पदों को तदनुरूप (अखिल भारतीय, केन्द्रीय और राज्य की) कार्यात्मक प्रथम श्रेणी सेवा के अधिकारियों से सामान्यतः चार साल की पदावधि के आधार पर भरा जाना चाहिए।

4. अवर सचिव के जो पद किसी कार्यात्मक क्षेत्र में नहीं आते हों उन्हें अखिल भारतीय और केन्द्रीय प्रथम श्रेणी सेवाओं के अधिकारियों से न भर कर संबंधित सचिवालय और संलग्न कार्यालय के कार्मिकों की पदोन्नति कर उन से भरना चाहिए।

5. (1) केन्द्रीय मुख्यालयों में उपसचिव के स्तर या उसके समकक्ष ऐसे पद, जो किसी विशेष कार्यात्मक क्षेत्र के भीतर नहीं आते उन्हें विशेषज्ञता के निम्नलिखित आठ क्षेत्रों में विभाजित कर देना चाहिए :

(i) आर्थिक प्रशासन,

(ii) औद्योगिक प्रशासन,

(iii) कृषि एवं ग्राम-विकास प्रशासन,

(iv) सामाजिक तथा शैक्षिक प्रशासन,

(v) कार्मिक प्रशासन,

(vi) वित्तीय प्रशासन,

(vii) रक्षा प्रशासन तथा आंतरिक सुरक्षा,

(viii) आयोजना ।

(2) इन पदों पर तैनाती के लिए सभी प्रथम श्रेणी अधिकारियों में से वरण होना चाहिए। प्रथम श्रेणी के पद (अखिल भारतीय या केन्द्रीय) पर सीधे भर्ती हुआ प्रत्येक प्रथम श्रेणी अधिकारी कार्यात्मक क्षेत्र में अपनी आठ वर्ष की सेवा के बाद और 12 वर्ष की नौकरी पूरी करने से पहले वरण का हकदार होना चाहिए। प्रथम श्रेणी में पदोन्नत व्यक्तियों ने यदि प्रथम श्रेणी में कम से कम पांच वर्ष सेवा की हो और उसमें आठ वर्ष पूरे न किए हों तो उन्हें वरण के योग्य मानना चाहिए ।

(3) वरण एक लिखित परीक्षा, इन्टरव्यू और पिछले रिकार्ड के मूल्यांकन के आधार पर एक समिति करेगी जिसमें संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष और दो वरिष्ठ सचिव होंगे ।

(4) वरण के बाद उपसचिव या उसके तुल्य केन्द्रीय पद पर नियुक्त होने से पहले उन्हें कुछ अवधि तक सातवें अध्याय में वर्णित प्रशिक्षण मिलना चाहिए ।

(5) इन उप सचिवों के लिए नियुक्ति की अवधि छह वर्ष हो जिस में प्रशिक्षण में व्यतीत किया गया समय शामिल नहीं होना चाहिए ।

6. (1) कार्यात्मक क्षेत्रों में वरिष्ठ प्रबन्ध पदों को संबंधित कार्यात्मक सेवाओं के सदस्यों में से भरा जाए ।

(2) कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर के वरिष्ठ प्रबंध पद उन अधिकारियों से भरे जाने चाहिए जिनका अनुभव आठ विशेषज्ञताओं में से किसी एक में नीति एवं प्रबंध पूल के सदस्य के रूप में रहा हो। वे कम से कम 17 वर्ष की सेवा पूरी कर चुके हों।

(3) कार्यात्मक क्षेत्रों तथा कार्यात्मक क्षेत्रों से बाहर के वरिष्ठ प्रबंध पदों के लिए वरण एक समिति करेगी। जिस में मन्त्रिमण्डल सचिव, कार्मिक विभाग के सचिव और वरिष्ठ सचिवों में से कोई एक सचिव होगा । वरिष्ठ प्रबन्ध पदों के लिए कोई निश्चित सेवा अवधि नहीं होनी चाहिए ।

7. प्रशासन में उच्चतर पदों पर स्टाफ की भर्ती के बारे में हमारी सिफारिशों में निहित विस्तृत परिणामों को ठीक-ठीक मालूम करने की जिम्मेदारी कार्मिक विभाग की होनी चाहिए ।

चौथा अध्याय

एकीकृत ग्रेड संरचना

कार्मिक प्रबन्ध के लिए इसका महत्व

8. (1) सिविल सेवा के पदों को ग्रेडों में समूहित कर दिया जाए ताकि उन तमाम पदों को जिनमें एक ही तरह की अर्हतायें और एक ही किस्म की कठिनाइयां और जिम्मेदारियां हों, एक ही ग्रेड में समूहित कर दिया जाए । ऐसे ग्रेडों की संख्या 20 और 25 के बीच हो सकती है ।

(2) प्रथम श्रेणी के तमाम पदों का मूल्यन हो और उन्हें 9 सर्वनिष्ठ वेतनमानों के अन्तर्गत रख दिया जाए । उन 9 वेतनमानों का एक व्याख्यात्मक चार्ट इस अध्याय के अंत में दिया गया है । इन 9 ग्रेडों या वेतन-मानों को कनिष्ठ, मध्यम और वरिष्ठ नामक तीन स्तरों में बांटा जा सकता है । किसी सुस्थापित प्रथम श्रेणी के एक अफसर की प्रत्येक स्तर के भीतर ग्रेडों में प्रगति सिद्ध कार्य-निष्पादन के आधार पर होनी चाहिए । कनिष्ठ स्तर से मध्यम में और मध्यम स्तर से वरिष्ठ में पदोन्नतियां वरण से होनी चाहिए ।

(3) कार्मिक विभाग को ग्रेडों का निर्धारण करने तथा किन पदों में ये ग्रेड लागू हों इस प्रयोजन के लिए फौरी तौर से एक विस्तृत अध्ययन करना चाहिए ।

9. केन्द्र के तमाम प्रथम श्रेणी के पदों और राज्यों के उन पदों जिन पर अखिल भारतीय सेवाओं के व्यक्तियों को तैनात किया जाता है, के मूल्यन और विभिन्न ग्रेडों में आवंटन के बाद केन्द्र तथा राज्यों के अन्य पदों के संबंध में जांच का कार्य प्रारम्भ किया जाए और समस्त सिविल सेवा को 20 से 25 तक ग्रेडों के ढांचे में रखा जाए ।

पांचवा अध्याय — भर्तीनीति

10. (i) सभी सेवाओं के लिए एक बार में पांच साल के लिए कार्मिकों की आवश्यकताओं की अग्रिम प्रायोजना बना लेनी चाहिए। यदि परिस्थितियों की मांग हो तो मध्यावधि मूल्यांकन किये जाने चाहिए और मूल्यांकन के आधार पर आवश्यक सुधार किए जाने चाहिए।

(ii) ऐसी प्रयोजनायें संवर्ग प्रबंध समिति द्वारा बनाई जानी चाहिये जिसका गठन पैरा 5 में वर्णित ढंग से किया गया हो।

11. (i) जहां तक संभव हो प्रथम श्रेणी के इंजीनियरी पदों पर भर्ती केवल प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा की जाए और साधारण इंटरव्यू के बाद चयन केवल उन्हीं मामलों तक सीमित रखा जाए जहां पूर्व अनुभव या मूल डिग्री के अतिरिक्त किसी अन्य विशेष योग्यता की आवश्यकता हो या थोड़े समय के अंदर किसी नई परियोजना को प्रारम्भ करना हो।

(ii) भारतीय प्रशासन सेवा / भारतीय विदेश सेवा और अन्य गैर तकनीकी प्रथम श्रेणी की सेवाओं के लिये भर्ती केवल एक प्रतियोगिता परीक्षा के द्वारा की जानी चाहिये। यह उम्मीदवारों पर छोड़ दिया जाना चाहिये कि वे विभिन्न सेवाओं के लिये अपने तरजीह क्रम उल्लेख करें।

12. गैर-तकनीकी सेवाओं की सम्मिलित प्रतियोगिता परीक्षा में लिए जाने वाले विषयों में इंजीनियरी विषयों के साथ साथ चिकित्सा डिग्री के विषय भी शामिल किये जाएं।

13. सामान्य रूप से भर्ती का कार्य अधिक शीघ्रता से करने की विधियां तैयार करने, पदों और उम्मीदवारों के अनुपात को कम करने, प्रचार के व्यय को कम करने और उच्च सेवाओं की परीक्षा के पाठ्यक्रम को संशोधित करने के प्रश्नों पर विचार करने के लिए एक समिति बनाई जाए।

14. (i) प्रतियोगिता परीक्षा में बैठने की अधिकतम आयु सीमा बढ़ा कर 26 वर्ष कर दी जाए।

(ii) किसी भी उम्मीदवार के लिए तकनीकी एवं गैर तकनीकी सेवाओं (दोनों को मिला कर) की परीक्षा में बैठने के अवसरों की संख्या दो से अधिक नहीं होनी चाहिए।

15. प्रथम श्रेणी में उत्तीर्ण उन स्नातकों के लिए, जिनके कुल प्राप्तांक प्रथम डिग्री में या निष्णात डिग्री में 60 प्रतिशत से कम न हों, प्रथम श्रेणी की गैर-तकनीकी सेवाओं के लिए एक विशेष प्रतियोगिता परीक्षा ली जाए।

(2) परीक्षा में अशैक्षणिक प्रकार का एक लिखित परीक्षण, उसके बाद परख बोर्ड द्वारा ली जाने वाली मौखिक परीक्षा शामिल होनी चाहिए। परख बोर्ड का अध्यक्ष सं० लो० से० आ० का सदस्य होना चाहिए और उसमें कम से कम तीन सदस्य होने चाहिए जिनमें से एक कार्मिक परीक्षण तकनीकों का अनुभवी मनोवैज्ञानिक होना चाहिये। अन्य सदस्य सिविल सेवा (सेवा निवृत्त या सेवारत) या विद्या संबंधी व्यवसायों के ख्याति प्राप्त व्यक्ति होने चाहियें।

(3) यह विधि आरम्भ में केवल छोटे पैमाने पर और प्रयोगात्मक आधार पर अपनाई जानी चाहिये । यह उपलब्ध रिक्तियों के 10 प्रतिशत के चुनाव तक सीमित रखी जानी चाहिए । तीन वर्ष तक विधि की जांच करने के बाद उसकी व्यावहारिक सफलता के संबंध में एक पुनरीक्षण किया जाना चाहिये । यदि पुनरीक्षण से यह पता लगे कि विधि के परिणाम संतोषजनक है तो उसके कार्यक्षेत्र को और अधिक बढ़ा दिया जाना चाहिए । अन्यथा होने पर उसमें आशोधन किया जा सकता है या उसको बिल्कुल ही बंद कर दिया जा सकता है ।

16. (क) उन प्रतिभासम्पन्न व्यक्तियों को जो पहले से प्रथम श्रेणी में न हों आगे बढ़ने के अधिक अवसर प्रदान करने कि दृष्टि से :—(क) पदोन्नति द्वारा भरे जाने वाली प्रथम श्रेणी की रिक्तियों का कोटा जहां 40 प्रतिशत से कम हो वहाँ बढ़ा कर 40 प्रतिशत तक कर दिया जाए ।

(ख) प्रत्येक व्यक्ति को जिसने सरकारी सेवा के 6 वर्ष पूरे कर लिए हों और वह 35 वर्ष की आयु से कम का हो, उसे गैर-तकनीकी प्रथम श्रेणी के लिए खुली प्रतियोगिता परीक्षा में बैठने का केवल मात्र एक अवसर दिया जाना चाहिए चाहे उसने पहले कितने ही अवसर लिए हों बशर्ते कि वह शैक्षिक योग्यता की शर्तों को पूरा करता हो ।

17. प्रवर स्तर के तकनीकी पदों पर विश्वविद्यालयों और औद्योगिक और वाणिज्यिक संस्थाओं आदि के सिद्ध योग्यता के व्यक्तियों की नियुक्ति के लिए व्यवस्था की जाए । ऐसा उस स्थिति में किया जाए जब उनके समान योग्यता और विशेषज्ञता सम्पन्न व्यक्ति की आवश्यकता हो परन्तु वे सिविल सेवा में उपलब्ध न हों । इस बात का ध्यान रखा जाए कि सेवा में प्रवेश करने वालों की प्रवरता का नियमन पैरा 19 में वर्णित कसौटी पर किया जाए । इस निर्धारण के साथ साथ चयन समिति द्वारा किया जाए जिसकी अध्यक्षता संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष करे ।

18. (1) द्वितीय श्रेणी के अनुभाग अधिकारियों के पदों पर सीधे भर्ती बंद कर दी जाए। (विएस) ये पद सहायकों की पदोन्नति करके भरे जा सकते हैं लेकिन सहायकों की सीधे भर्ती चालू रहेगी ।

(2) उन द्वितीय श्रेणी के पदों पर जिनके पदधारी कनिष्ठ प्रथम श्रेणी के अधिकारियों को सौंपे गये काम के समान ही कार्य करते हों, सीधे भर्ती बंद की जा सकती है । ऐसे सभी पदों को पदोन्नति द्वारा ही भरा जाए ।

19. उन लिपिकीय और आवृत्तिमूलक प्रकार के कार्यों के संबंध में, जिनके लिये किसी विशेष कौशल की आवश्यकता न हो, भर्ती करने के लिए सरल वस्तुनिष्ठ परीक्षण तैयार किये जाएं और उन्हें जहां फिलहाल कोई परीक्षा न ली जाती हो, वहां निबंध के प्रकार की परीक्षा के स्थान पर अपनाया जाए ।

20. राज्य सरकारों के कार्मिकों को सचिवालय में और कृषि एवं शिक्षा आदि के विभागों जैसे संगठनों में केन्द्रीय पदों पर भर्ती करने के लिये व्यवस्था की जानी चाहिए ।

छठा अध्याय

भर्ती एजेंसियां

21. (1) राज्य लोक सेवा आयोग के लिए नियुक्ति करते समय राज्य के राज्यपाल के संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से परामर्श करना चाहिए (राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से परामर्श उसके अपने उत्तराधिकारी की नियुक्ति करते समय भी किया जा सकता है) ।

(2) संघ लोक सेवा आयोग के लिए नियुक्तियां करते समय संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से परामर्श करना चाहिए (उसके अपने उत्तराधिकारी की नियुक्ति के संबंध में भी) ।

(3) संघ लोक सेवा आयोग की सदस्यता में से कम से कम दो तिहाई राज्य लोक सेवा आयोगों के अध्यक्षों और सदस्यों में से लिए जाने चाहिए ।

(4) राज्य लोक सेवा आयोग का कम से कम एक सदस्य अन्य राज्य का होना चाहिए।

(5) आयोग की सदस्यता के लिए न्यूनतम शैक्षिक योग्यता विश्वविद्यालय डिग्री होनी चाहिए ।

(6) सरकारी अधिकारियों में से चुने गये सदस्यों को कम से कम दस वर्ष का राज्य सरकार या केन्द्र सरकार के अधीन नौकरी का अनुभव होना चाहिये और उनका राज्य में सरकार के सचिव या विभागाध्यक्ष के पद पर या केन्द्रीय सरकार में या उच्च शिक्षा की किसी संस्था में इसके तुल्य पद पर काम का अनभव होना चाहिए।

(7) गैर सरकारी व्यक्तियों में से चुने गये सदस्यों ने अध्यापन, विधि, चिकित्सा, इंजीनियरी, विज्ञान, प्रौद्योगिकी, लेखा विद्या या प्रशासन जैसे मान्य व्यवसायों में से किसी एक में कम से कम दस वर्ष प्रैक्टिस की हो ।

22. कुछ मामलों को लोक सेवा आयोगों के परामर्श क्षेत्र से बाहर रखने का सरकारी निर्णय आयोगों से परामर्श करने के बाद लिया जाना चाहिए ।

23. (1) जहां कहीं संभव हो विभिन्न विभागीय प्राधिकारी तृतीय और चतुर्थ श्रेणियों के जिन गैर-तकनीकी कर्मचारियों की भर्ती सीधे करनी हो उनके संबंध में अपनी सम्मिलित आवश्यकता मालूम कर लें और उनकी संयुक्त भर्ती करें।

(2) तृतीय और चतुर्थ श्रेणियों में तकनीकी नियुक्तियों के लिए भर्ती बोर्ड गठित किए जाने चाहिए, जिनमें संबंधित विभाग का प्रतिनिधित्व करने वाले वरिष्ठ अधिकारीयों के साथ-साथ किसी अन्य तकनीकी विभाग के प्रतिनिधि भी होने चाहिए ।

24. (1) सरकार द्वारा पूर्णतः या आंशिक रूप से वित्त-पोषित अर्ध सरकारी निकायों के कार्मिकों के चयन और उनकी पदोन्नति में संघ लोक सेवा आयोग को संबद्ध किया जाना चाहिए ।

(2) अपेक्षाकृत छोटे संगठनों में संघ लोक सेवा आयोग का कार्य भर्ती और पदो ती से संबंधित विनियमों को अनुमोदित करना होना चाहिए। इसमें चुनाव बोर्डों ौर पदोन्नति समितियों का गठन करना शामिल होगा।

(3) लेकिन वैज्ञानिक तथा औद्योगिक अनुसंधान परिषद् जैसे बडे संघटनों में केवल सामान्य कार्मिक नीतियां आयोग के परामर्श से बनानी आवश्यक हैं और चुनाव और पदोन्नति का ब्यौरा बनाना संगठन पर ही छोड़ दिया जाए।

(4) सभी मामलों में संघ लोक सेवा आयोग को रिपोर्ट करने और निरीक्षण करने की ऐसी उपयक्त पद्धति विकसित करनी चाहिए जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि चयन और पदोन्नति में कम से कम न्यूनतम मानकों का पालन किया गया है। आयोग अपने विवेक से किसी भी ऐसे चयन या पदोन्नति को रद्द कर सकता है जो इस न्यूनतम मानक पर पूरी न उतरती हो।

(5) इन व्यवस्थाओं के व्यावहारिक पक्ष पर संघ लोक सेवा आयोग की टिप्पणी, यदि कोई हो, संसद के सम्मुख रखी जाने वाली उसकी वार्षिक रिपोर्ट में शामिल की जानी चाहिए।

(6) संघ लोक सेवा आयोग के लिए जैसी शक्तियां प्रस्तावित की गई हैं वैसे ही शक्तियां उन अर्ध-सरकारी संस्थाओं के संबंध में, जिन्हें राज्य सरकारें पूर्णतः या आंशिक रूप से पैसा देती हैं राज्य लोक सेवा आयोगों को दी जानी चाहिए।

5. (1) आयोगों के सचिवालयों की स्टाफ नियुक्ति में विविधता लाई जानी चाहिए और उसका उद्देश्य शिक्षा, कूशल कारीगरों की अपेक्षा रखने वाले वैज्ञानिक क्षत्रों और व्यावहारिक प्रशासन के क्षत्र में विस्तृत अनुभव वाले व्यक्तियों को शामिल करना होना चाहिये।

(2) अनुवर्ती अध्ययनों के द्वारा भर्ती की प्रभाविकता का आकलन करने के लिए कुशल कारीगरों की अपेक्षा रखने वाल क्षत्रों और शैक्षिक क्षेत्र में रुखों के विश्लेषण के लिए और भर्ती की नीतियों के लिए निर्धारण के लिए आंकड़े प्राप्त करने के लिए लोक सेवा आयोगों में अनुसंधान सेलों की स्थापन की जानी चाहिए।

सातवां अध्याय

प्रशिक्षण

26. शासन को चाहिए कि अनुभवी प्रशासकों और प्रशिक्षण तकनीकी के विशेषज्ञों की सहायता से सिविल सेवा प्रशिक्षण संबंधी एक सुस्पष्ट एवं दूरदर्शी राष्ट्रीय नीति का निर्धारण करें जिसमें प्रशिक्षण की योजनायें तैयार करने के लिए उद्देश्यों अग्रताओं और मार्गदर्शन के सिद्धांतों को भी निर्धारित किया जाए।

27. केन्द्रीय प्रशिक्षण प्रभाग को नए कार्मिक विभाग के अन्तर्गत होना चाहिए। इस प्रभाग के मुख्य कार्य निम्नलिखित होने चाहिए——

नेतृत्व :

— — प्रशिक्षण को बढ़ावा देना उसका समन्वय करना और उसे सुविधाजनक बनाना;

— — नीति प्रशिक्षण के विनियम और क्रियाविधि निर्धारित करना तथा उनके कार्यान्वियन को देखना;

— — मंत्रालयों एवं विभागों को निम्नलिखित मामलों में सलाह देना : प्रशिक्षण की आवश्यकताओं, शिक्षण की तकनीकों का निर्धारण करना और प्रशिक्षण के कार्यक्रम बनाना।

सेवाएं :

— — सर्वनिष्ठ आवश्यकता के विषयों, जैसे प्रबंध आदि पर पाठ्यक्रमों की व्यवस्था करना;

— — विदेशों में प्रशिक्षण की व्यवस्था करना ;

— — प्रशिक्षण सामग्री की तैयारी के लिए व्यवस्था करना तथा विभिन्न प्रशिक्षण विधियों पर अनुसंधान करना;

— — प्रशिक्षण समन्वयकों को प्रशिक्षित करना ।

28. उस प्रत्यक मंत्रालय और विभाग के पास, जिसके पास प्रशिक्षण के लिए पर्याप्त कार्यक्रम है, एक अलग से प्रशिक्षण सेल होना चाहिये जोकि इसके मुख्य कार्मिक कार्यालय में स्थित हो । इस सेल को पूर्णकालिक या अंशकालिक आधार पर जैसा भी उचित हो, एक प्रशिक्षण समन्वयक द्वारा कुछ स्टाफ की मदद से संचलित करना चाहिये।

29. (1) राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी द्वारा चलाए जा रहे आधारिक पाठ्यक्रम के विषयक्षेत्र को प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय तकनीकी सेवाओं तक विस्तृत कर देना चाहिए।

(2) आधारित पाठ्यक्रम के विषय क्षेत्र में उपयुक्त संशोधन करना चाहिए ताकि इसकी उपयोगिता बढ़ाई जा सके तथा प्रशिक्षणार्थियों में उचित जीवन मूल्यों और अभिवृत्तियों को बनाने पर जोर देना चाहिए तथा उनमें सेवापरायणता और कर्तव्य-निष्ठा का भाव पैदा करना चाहिए । उन्हें नशीले पेयों से बचने की आवश्यकता पर बल देना चाहिए ।

(3) प्रत्यक प्रशिक्षणार्थी को ग्राम्य-जीवन और परिस्थितियों से परिचित होने के लिए कम से कम एक पखवाड़े के लिए किसी गांव में रहना चाहिए ।

(4) उपर्युक्त आधार पर आधारिक प्रशिक्षण की योजना में संशोधन के लिए अग्रणी गैर-सरकारी अधिकारियों, विशषज्ञों तथा अनुभवी सिविल कर्मचारियों की एक छोटी-सी समिति स्थापित करनी चाहिए ।

30. (1) भारतीय प्रशासन सेवाओं के पश्च-आधारिक संस्थागत प्रशिक्षण का कार्य एक अलग स्टाफ कालेज को सौंपा जाना चाहिए ।

(2) प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं तथा अखिल-भारतीय सेवाओं के आधारिक पाठ्यक्रम और मध्य प्रबंध प्रशिक्षण के लिए राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी को उत्तरदायी होना चाहिए ।

(3) अकादमी को एक नये कार्मिक विभाग के अधीन होना चाहिए तथा इसके निदेशी स्टाफ़ का चयन विभिन्न सेवाओं से करना चाहिए ।

31. (1) भारतीय प्रशासन सेवा के परीवीक्षाधीनों के क्षेत्र-प्रशिक्षण के लिए केन्द्रीय सरकार को एक सर्वनिष्ठ पैटर्न बनाना चाहिए जो कि राज्यों द्वारा, अपनी स्थानीय परिस्थितियों के लिए उपयुक्त संशोधन के पश्चात अपनाया जा सके । प्रशिक्षण के लिए इस तरह के मध्यवर्ती पैटर्न को सामान्यत: दूसरी प्रथम श्रणी की सेवाओं के परिवीक्षा-प्रशिक्षण के सभी कार्यक्रमों में शामिल करना चाहिए ।

32. भारतीय प्रशासन सेवाओं में घुड़सवारी के अनिवार्य प्रशिक्षण को समाप्त कर देना चाहिए । जब अकादमी को दिल्ली में स्थानान्तरित किया जाए तब जीप चलाने और मोटर यांत्रिकी का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए ।

33. (1) केन्द्रीय सरकार को भारतीय प्रशासन सेवा के परीवीक्षाधीनों के क्षेत्र-प्रशिक्षण के लिए एक सर्वनिष्ठ पैटर्न बनाना चाहिए जो कि राज्यों द्वारा, अपनी स्थानीय परिस्थितियों के लिए उपयुक्त संशोधन के पश्चात्, अपनाया जा सके । राज्यों के अन्दर दिए जाने वाले इस प्रशिक्षण के दौरान भारतीय प्रशासन सेवा के परिवीक्षाधीनों को सावधानीपूर्वक चुने गये उन वरिष्ठ कलक्टरों के अधीन रखा जाए जो कि प्रशिक्षण म अपनी रूचि के कारण प्रसिद्ध हैं तथा जिनकी कार्यविधि अनुकरणीय समझी जाती है ।

(2) भारतीय प्रशासन सेवाओं के अतिरिक्त प्रथम श्रेणी की सेवाओं के लिए यदि प्रशिक्षार्थियों की संख्या अधिक है तो उन स्थानों पर प्रशिक्षण-संस्थानों को खोला जा सकता है जहां वे इस समय नहीं हैं ।

34. केन्द्रीय सचिवालय सेवा संवर्ग के अवर सचिवों के लिए एक पुनश्चर्या प्रशिक्षण पाठ्यक्रम तथा दूसरे अवर सचिवों के लिए एक 12 सप्ताहों का प्रशिक्षण पाठ्यक्रम बनाया जाए ।

35. (1) सचिवालय में मध्य-स्तर प्रबंध के लिए प्रशिक्षण (उपसचिवों तथा तुल्य पद वाले अधिकारियों के लिए) के निम्नलिखित तीन मुख्य भाग होने चाहिए : (क) मुख्यालय कार्य में प्रशिक्षण; (ख) आठों मुख्य विशेषज्ञताओं में से प्रत्येक में विशेष पाठ्यक्रम; (ग) उपक्षेत्र विशषज्ञता प्रशिक्षण ।

(2) नीति व योजना संबंधी प्रशिक्षण को सभी विशेषताओं का एक भाग बन[illegible] चाहिए ।

(3) मध्य प्रबंध प्रशिक्षण कार्यक्रमों की व्यवस्था का उत्तरदायित्व राष्ट्रीय प्र[illegible] अकादमी पर होना चाहिए । आठों विशषज्ञताओं में विशिष्ट पाठ्यक्र[illegible] व्यवस्था, जहां तक संभव हो, आवश्यक प्रवीणता वाले व्यावसायिक संग[illegible] की जानी चाहिए ।

36. (1) वरिष्ठ प्रबंध शिक्षा और तैयारी मुख्यत: नीति-निर्माण, कार्यक्रम आयोज[illegible] निरीक्षण और समस्या समाधान के संबंध में होनी चाहिए : इसे दो भा[illegible] विभाजित कर देना चाहिए : (क) सामान्य अध्ययन और दिग्विन्यास के [illegible] साथ समूह चर्चाएं, विचार गोष्ठियां और अभिषद भी हों; (ख) नीति सं[illegible] समस्याओं के एक वर्ग का विशिष्ट अध्ययन अथवा प्रशासकीय कार्यकला[illegible] एक खंड या क्षेत्र की नीति-निर्माण से संबंधित सम्पूर्ण प्रक्रिया [illegible] विस्तृत अध्ययन ।

(2) वरिष्ठ प्रबंध के लिए चुने गए व्यक्तियों को उच्च अध्ययन के कार्यक्रमों [illegible] करने के लिए व्यावसायिक संस्थाओं से संबद्ध कर देना चाहिए । इस का[illegible] के भाग (क) का प्रबंध भारतीय लोक प्रशासन संस्थान की सहायता से [illegible] जा सकता है; और भाग (ख) का प्रबंध दूसरी संस्थाओं में जै[illegible] अहमदाबाद और कलकत्ता के प्रबंध संस्थान; प्रशासकीय स्टाफ का[illegible] हैदराबाद, आर्थिक उन्नति संस्थान आदि जो कि उस क्षेत्र में विशेष[illegible] करते हैं जिसमें कि संबंधित अधिकारियों की रूचि हो ।

37. प्रत्येक कार्यात्मक सेवासमूह के लिए संवर्ग का प्रशासन करने वाले [illegible] को पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों का एक कार्यक्रम बनाना चाहिए जिसमें कि वा[illegible] आवश्यकताओं और कैरियर विकास योजनाओं को ध्यान में रखा जाए ।

38. तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणियों के कर्मचारियों के लिए इस समय उपलब्ध प्रशि[illegible] सुविधाओं और वास्तविक प्रशिक्षण आवश्यकताओं की समीक्षा की जाए [illegible] कार्मिकों की इन श्रेणियों के लिये बेहतर प्रशिक्षण का एक प्रावस्थाबद्ध का[illegible] बनाया जाय । इस प्रशिक्षण का उद्देश्य केवल कार्यकौशलों को उन्नत कर[illegible] नहीं बल्कि जनता के प्रति उचित अभिवृत्तियों का विकास करना भी [illegible] चाहि[illegible]

39. केन्द्रीय प्रशिक्षण प्रभाग विभिन्न प्रशिक्षण विधियों पर अनुसंधान [illegible] तकनीकों म प्रयोगों की उचित व्यवस्था करे । इसे प्रशिक्षण सामग्री के नि[illegible] को भी प्रोत्साहन देना चाहिए ।

आठवां अध्याय

पदोन्नति नीति

40. पदोन्नति के लिए संबंधित व्यक्तियों के गुणावगुणों के मूल्यांकन के लिए जहां कहीं इस समय विभागीय पदोन्नति समितियां नहीं है वहां वे बनायी जाए । विभागीय पदोन्नति समिति का अध्यक्ष पर्याप्त उच्च स्तर का एक अधिकारी होना चाहिए। समिति के सदस्यों में से जिस विभाग की पदोन्नतियां हैं उस से इतर विभाग का अधिकारी होना चाहिए ।

41. (1) प्रत्येक वर्ष के अन्त में जिसकी रिपोर्ट लिखी जानी वाली है उस कर्मचारी को अपने द्वारा किए गए कार्य का एक संक्षिप्त विवरण, जो कि तीन सौ शब्दों से अधिक न हो, देना चाहिए जिसमें कि वह अपनी विशेष उपलब्धि को दर्शाए । सार-संक्षेप को रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी को दे देना चाहिए तथा इसे गोपनीय अभिलेख का अंग बना देना चाहिए । अपना निजी निर्णय देते समय रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी को सार-संक्षेप को ध्यान में रखना चाहिए तथा अपनी टीका लिखने के पश्चात् पूरे अभिलेख को दूसरे उच्च अधिकारी, अर्थात्, समीक्षा अधिकारी को प्रस्तुत कर दना चाहिए । समीक्षाधिकारी को अपनी टीकाओं को, यदि वे हों, इसमें जोड़ देना चाहिए तथा ग्रेड निर्धारण भी करना चाहिए ।

(2) गोपनीय रिपोर्ट में ग्रेडों की संख्या कम करके तीन कर देनी चाहिए (1) बिनपारी पदोन्नति के योग्य (2) पदोन्नति के योग्य (3) अभी पदोन्नति के योग्य नहीं । 'पदोन्नति के लिए अयोग्य' जैसी किसी श्रेणी की आवश्यकता नहीं ।

(3) किसी कार्यालय या संगठन में समान प्रकृति का और समान स्तर पर कार्य कर रहे कर्मचारियों में से सामान्यत: केवल पांच से दस प्रतिशत को ही 'बिनपारी पदोन्नति के योग्य' ग्रेड देना चाहिए। इस ग्रेडिंग के समर्थन में कर्मचारी द्वारा किये गये उत्कृष्ट कार्य का सुस्पष्ट उल्लेख करना चाहिए ।

(4) किसी कर्मचारी को विपरीत अभ्युक्तियां सूचित करने की कोई आवश्यकता नहीं है । यदि विपरीत अभ्युक्तियों को दर्ज किया गया है तो उस स्थिति में समीक्षाधिकारी उन्हें रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी और उसके साथ-साथ यदि आवश्यक हुआ तो जिस अधिकारी की रिपोर्ट लिखी गई है उससे भी विचार-विमर्श करके यथानुसार या तो अभ्युक्तियों की पुष्टि करेगा या उनमें उपयुक्त संशोधन करेगा ।

(5) वार्षिक रिपोर्ट को "गोपनीय रिपोर्ट" के बदले "निष्पादन रिपोर्ट" कहा जाये

42. (1) अखिल भारतीय सेवाओं सहित प्रथम श्रेणी में पदोन्नति के लिये प्राप्य रिक्तियों में से आधी रिक्तियों को वर्तमान विधि से तथा बाकी आधी रिक्तियों को परीक्षा के आधार पर भरा जाय । द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों को इसे परीक्षा में बैठने की अनुमति दी जा सकती है बशर्ते कि वे एक निर्धारित न्यूनतम समय जैसे कि पांच साल तक, नौकरी कर चुके हों और 'अभी पदोन्नति के योग्य नहीं' श्रणी में न रखे गये हों ।

(2) लिखित परीक्षा के आधार पर अभ्यर्थियों को तीन श्रेणियों (क), (ख) और (ग) में बांट दिया जाय । श्रेणी (ग) में वे लोग होंगे जो आवश्यक मानदंड पर पूरे न उतरते हों; श्रेणी (ख) में अपेक्षित मानदंड पर पूरे उतरने वाले लोग होंगे और श्रेणी (क) में उत्कृष्ट लोग होंगे । मूल्यांकन कठोर होना चाहिए और सामान्यतः श्रेणी (क) में रखे गये व्यक्तियों की संख्या आवश्यक मानदंड पर खरे उतरे लोगों की संख्या के दस प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए ।

(3) सभी अभ्यर्थियों के कार्य-निष्पादन का भी वर्गीकरण (क) या (ख) श्रेणियों में करना चाहिए । इसके बाद अधिकारियों की एक अंतिम सूची को तीन भागों में निम्न लिखित प्रकार से बांट दिया जाय :—

प्रथम श्रेणी—जिन लोगों ने परीक्षा और निष्पादन ग्रेडिंग दोनों में (क) प्राप्त किया ।

द्वितीय श्रेणी—जिन लोगों ने दोनों ग्रेडिंगों-परीक्षा या निष्पादन में से किसी एक में (क) प्राप्त किया और दूसरे में (ख) प्राप्त किया ।

तृतीय श्रेणी—जिन लोगों ने परीक्षा व निष्पादन ग्रेडिंग दोनों में (ख) प्राप्त किया ।

प्रत्येक श्रेणी में अधिकारियों को उनकी वरिष्ठता के अनुसार सूचीबद्ध किया जाय । इसके बाद पदोन्नतियां इस सूची के अनुसार ही की जाय ।

(4) प्रत्येक अभ्यर्थी को परीक्षा में बैठने के केवल दो अवसर मिलेंगे। लेकिन यदि रिक्तियों की संख्या अपर्याप्त है तो जिस अभ्यर्थी ने 'क' ग्रेडिंग प्राप्त किया है और जिसकी पदोन्नति प्रथम श्रेणी में नहीं की गई है तो उसकी ग्रेडिंग पर अगले, और केवल अगले, पदोन्नति वर्ष में अमल किया जाय।

43. तृतीय श्रेणी से द्वितीय श्रेणी के लिए पदोन्नति की स्थिति में जहां इस समय परीक्षा नहीं ली जाती है और चयन क्षेत्र काफी बड़ा है वहां 50 प्रतिशत रिक्तियों की पूर्ति के प्रयोजन के लिए हमारे द्वारा प्रथम श्रेणी से द्वितीय श्रेणी में पदोन्नति के लिए जैसी परीक्षा की सिफारिश की गई है उस तरह की कोई परीक्षा ली जाय और शेष 50 प्रतिशत रिक्तियों की पूर्ति वर्तमान विधि द्वारा की जाय ।

44. (1) कार्यात्मक क्षेत्रों में अवर अ... ...स्तरों, अखिल भारतीय सेवाओं और प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओ में एक ग्रेड से दूसरे ग्रेड में पदोन्नति औपचारिक रूप से गठित एक विभागीय पदोन्नति समिति द्वारा की जानी चाहिए जिसकी अध्यक्षता संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष या एक सदस्य क ।

(2) किसी विशिष्ट कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर के उपसचिव के पदों के वरण तीसरे अध्याय म दी गई कैरिअर के मध्य प्रवरण की विधि पर आधारित होने चाहिए ।

(3) मध्य स्तरों से उच्च स्तरो, अर्थात्, कार्यात्मक क्षेत्र और साथ ही साथ कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर के वरिष्ठ प्रबंधकों की पदोन्नति एक समिति द्वारा की जानी चाहिए जिसके सदस्य मंत्रिमंडल सचिव, कार्मिक-विभाग का सचिव और कोई एक वरिष्ठ सचिव होने चाहिए।

नवां अध्याय

आचरण और अनुशासन

45. संघ में नौकरी करने वाले सरकारी कर्मचारियों की भर्ती और अन्य शर्तों से सम्बन्धित नियमों को राष्ट्रपति को संविधान से मिले अधिकारों का उपयोग करते हुए बनाते रहना चाहिए, किन्तु इन नियमों को संसद के सामने प्रस्तुत करना चाहिये। राज्यों में भी इसी के समान कार्यविधि अपनाई जानी चाहिए।

46. (1) प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को सेवा में भर्ती होने से पहले एक शपथ पर हस्ताक्षर करने चाहिए कि किसी भी परिस्थिति में वह हड़तालों का आश्रय **नहीं लेगा।**

(2) आवश्यक सेवा अनुरक्षण अधिनियम 1968 के अनुसार केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार है कि आवश्यक सेवाओं में हड़तालों का निषेध करें और निषिद्ध हड़तालों में भाग लेने या भड़काने तथा उनके लिए धन व्यवस्था करने वाले व्यक्तियों को दण्ड देने की व्यवस्था करे और राज्य सरकारों में भी यही नीति अपनाई जाए।

47. (1) निम्नतम स्तर पर——प्रादेशिक अथवा विभागीय जैसी भी स्थिति हो——संयुक्त सलाहकार निकायों में कर्मचारियों के प्रतिनिधियों का चुनाव सीधे ही कर्मचारियों द्वारा किया जाना चाहिए। उच्च स्तर या स्तरों के निकायों के लिए प्रतिनिधियों का चुनाव परोक्ष चुनाव के द्वारा किया जाना चाहिये।

(2) संयुक्त सलाहकार निकायों के लिए कोई भी गैर-सरकारी कर्मचारी चुनाव में खड़ा नहीं हो सकता।

48. एक ऐसा कानून पास होना चाहिए जिसके द्वारा सार्वजनिक कार्यालयों में प्रदर्शनों को, जो सुव्यवस्थित और शान्ति पूर्ण कार्य में बाधा डालते हैं एक अपराध घोषित कर दिया जाए और उसके लिए सार्वजनिक अनुताप उत्पन्न करने वाले कार्यों की ही तरह दंड की व्यवस्था हो।

49. जहां कहीं विभागीय जांच से संबंधित कार्य की मात्रा इतनी हो कि उसके लिए किसी विभाग या विभाग-समूह या किसी प्रदेश के लिए एक अलग अधिकारी की नियुक्ति उचित हो तो ऐसी स्थिति में एक पृथक, पूर्णकालिक और अनुशासनात्मक कार्यवाहियों को करने में पूरी तरह से प्रशिक्षित अधिकारी की नियुक्ति की जानी चाहिए।

50. अनुशासनात्मक जांच करने वाले अधिकारियों को गवाहों की उपस्थिति सुनिश्चित करने अथवा कागजात पेश करने अथवा हलफ़नामे पर गवाहों से पूछताछ करने की शक्तियां प्राप्त होनी चाहिए।

51. विभागीय अनुशासन कार्यवाहियों के अधीन दिए जाने वाले दण्डों की सूची में से "पदोन्नति रोक लेने" वाली मद को निकाल लेना चाहिए।

52. न्यायालय में फैसले के लिए पड़े मामलों को छोड़ कर साधारणतया किसी भी व्यक्ति को तीन महीने से अधिक निलम्बित नहीं रखना चाहिए ।

53. (1) दुराचरण या अन्य अनियमित कार्य से जैसे गुस्ताखी, अवमान और अशोभनीय आचरण जिसमें ज़ोर ज़बरदस्ती या हिंसा की धमकी भी शामिल है उत्पन्न होने वाले अनुशासनात्मक मामलों के संक्षिप्त निपटान के लिए नियमावली में व्यवस्था होनी चाहिए ।

(2) सभी पर्यवेक्षण अधिकारियों को अपने नीचे काम करने वाले अधिकारियों को अपने कर्तव्यों की घोर अवहेलना करने पर निलम्बित करने की शक्ति दी जानी चाहिए परन्तु इसकी शर्त यह है कि निलम्बन आदेश का अगले उच्च अधिकारी द्वारा थोड़े ही समय के अन्दर अन्दर पुनरीक्षण होना चाहिए ।

54. (1) सिविल सेवा अधिकरणों की स्थापना इस दृष्टि से की जाए कि वे बर्खास्तगी और दर्जे में कमी से संबंधित बड़े दण्डों को देने वाले आदेशों के संबंध में अन्तिम अपीलीय प्राधिकरण के रूप में कार्य करेंगे ।

(2) केन्द्र में एक अधिकरण होना चाहिए जिसका क्षेत्राधिकार सभी अखिल भारतीय सेवा अधिकारियों पर दिल्ली के सभी केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों पर और दिल्ली से बाहर कार्य करने वाले सभी केन्द्रीय प्रथम श्रेणी कर्मचारियों पर होना चाहिए । प्रत्येक राज्य अथवा प्रत्येक राज्य समूह के लिए एक अधिकरण होना चाहिए जो सभी राज्य कर्मचारियों और अधिकरण के अधिकार-क्षेत्र तैनात केन्द्रीय सरकार के प्रथम श्रेणी के कर्मचारियों को छोड़कर अन्य सभी कर्मचारियों की अपील सुनेंगे ।

(3) अधिकरण का अध्यक्ष एक ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जो किसी उच्च न्यायालय का न्यायाधीश है या रहा है या न्यायाधीश नियुक्त किये जाने की अर्हता रखता है । अधिकरण में से एक ऐसा प्रतिष्ठित व्यक्ति जो प्रशासन का अनुभव रखता हो और एक सरकार का वरिष्ठ अधिकारी शामिल होना चाहिए ।

(4) केन्द्र तथा राज्यों में अधिकरण के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति भारत के मुख्य न्यायाधीश या संबंधित उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के परामर्श से होनी चाहिए ।

(5) केवल राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा दिए गए दण्ड के आदेश को छोड़कर, यदि कोई व्यक्ति बड़े दण्ड के आदेश से व्यथित हो तो उसे अधिकार है कि वह पहली अपील विभागीय प्राधिकारी को कर सके । राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा दिए गए दण्ड आदेश और प्रथम अपीलीय आदेशों के विरुद्ध की गई अपीलों को ये अधिकरण सुनेंगे । जब अधिकरणों की स्थापना हो जाएगी , तब राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा दण्ड आदेश पारित किए जाने से पहले लोक-सेवा-आयोग का परामर्श लेने की आवश्यकता नहीं होगी ।

55. भारत सरकार के शासन-तन्त्र और उसकी कार्य-विधि पर अध्ययन दल की रिपोर्ट के भाग दो के पैराग्राफ 9.4 में समय पर कार्यालय में उपस्थित होने और कार्यालय क्षेत्र की देखभाल से संबंधित सुझावों को सरकार द्वारा मानना और कार्यान्वित किया जाना चाहिए ।

दसवां अध्याय

सेवा की शर्तें और संबंधित मामले

56. प्रशासनिक कार्यालयों का समय सुबह दस बजे से शाम को साढ़े पांच बजे तक हो और सभी कार्य-दिवसों में 45 मिन्ट का अवकाश हो और प्रत्येक शनिवार को आधे दिन सुबह नौ बजे से दोपहर एक बजे तक काम हो। आजकल की तरह रविवार को छुट्टी होनी चाहिए। अन्य कार्यालयों को भी इसी सामान्य नमूने पर जरूरत पड़ने पर स्थानीय आवश्यकतानुसार अदल-बदल करके चलाना चाहिए।

57. (1) स्वतंत्रता दिवस पर सार्वजनिक छुट्टी की कोई आवश्यकता नहीं।

(2) बारह दिन की आकस्मिक छुट्टियों की वर्तमान मात्रा में दो दिन और बढ़ा कर प्रतिबन्धित धार्मिक सार्वजनिक छुट्टियों की पद्धति का त्याग कर देना चाहिए।

58. (1) अतिरिक्त समय कार्य के लिए, निर्धारित समय से अधिक समय तक किए गए कार्य के कुल घंटों को जोड़ लेना चाहिए और प्रत्येक छह घन्टे के अतिरिक्त-समय कार्य के लिए एक दिन की छुट्टी देनी चाहिए। जहां कहीं के लिए स्टाफ में वृद्धि न्यायोचित हो वहां स्टाफ में समुचित वृ कर दी जानी चाहिए।

(2) जहां ऊपर सुझाये गये रास्ते शक्य न हों, आज की ही भांति से धन के रूप में मुआवजे की अदायगी की जा सकती है, परन्तु की राशि एक सप्ताह में मासिक वेतन के बारहवें भाग से अधिक नहीं ऐसी अदायगियां केवल अपवादात्मक मामलों में ही की जानी च

59. (1) किसी सिविल कर्मचारी को पूरे पन्द्रह साल सेवा करने के बाद स होने की इजाजत दे देनी चाहिए और उसे समानुपातिक पेन्शन देना चाहिए।

(2) ऐसे सरकारी कर्मचारियों को, जिनका अधिक्रमण हुआ हो, अ कम से कम दस साल सेवा करने के बाद इन्हीं शर्तों के साथ स की इजाजत होनी चाहिए।

60. पूरे 25 साल सेवा करने के बाद या 50 साल की उम्र होने के कर्मचारी अपनी अनुपयुक्तता या अदक्षता के कारण सेवा से सूची एक उच्च शक्ति समिति द्वारा बनाई जानी चाहिए। प्रथम कर्मचारियों के लिए बनाई जाने वाली समिति में मंत्रिमंडल, स सचिव, केन्द्र में कार्मिक विभाग का सचिव शामिल किया जाना राज्यों में विभाग का अध्यक्ष और संबंधित सचिव होना चाहिए। द्वितीय श्रेणी के सिविल कर्मचारियों के लिए भी समितियां बनानी

61. यदि कोई अस्थायी कर्मचारी बिना किसी अन्तराल के दस वर्ष या तक सरकारी सेवा में रहे तो चाहे उसके पश्चात् उसकी पुष्टि की नहीं, उसकी समस्त सेवा पेन्शन और उपदान के प्रयोजनों के लिए स्थ कर्मचारियों के लिए अनुमत्त सीमा तक गिनी जाए।

62. (1) आजकल की तीन बटा आठ के मुकाबले में पेन्शन की अनुमत्य प्र के अन्तिम तीन वर्षों की औसत परिलब्धियों का तीन बटा छह

जाए । मौजूदा अधिकतम सीमा को भी बढ़ा कर एक हज़ार रुपये प्रतिमास कर दिया जाए । मृत्यु-सेवा निवृत्ति उपदान की प्राप्ति वैकल्पिक कर दी जानी चाहिए और इस कारण पेन्शन की प्रमात्रा में कटौती केवल सेवा निवृत्ति के पहले दो वर्षों के गुजर जाने के बाद की जानी चाहिए ।

(2) सेवा-निवृत्त कार्मिकों पर सेवा निवृत्ति के पश्चात् दो वर्षों की अवधि के दौरान किसी भी वाणिज्यिक और अन्य प्रकार की नौकरी को स्वीकार करने के संबंध में जो आजकल प्रतिबन्ध लगाये जाते हैं उनको हटा देना चाहिए अथवा ऐसी नियुक्तियों का अनुमोदन एक आम बात हो जानी चाहिए। परन्तु, फिर भी इस संबंध में निम्नलिखित शर्त लागू करना आवश्यक है :—

यदि नई नौकरी से प्राप्त होने वाला वेतन और पेन्शन सरकार के अधीन प्राप्त अन्तिम वेतन से अधिक हो, तो ऐसी स्थिति में पेन्शन की राशि आंशिक रूप से अथवा पूर्णतया, जैसी भी आवश्यकता हो उस अवधि तक के लिए रोक रखी जाए जिस अवधि में वेतन और पेन्शन सरकार के अधीन प्राप्त अन्तिम वेतन से अधिक रहे ।

63. मौजूदा चिकित्सा व्यय प्रतिपूर्ति योजना को समाप्त कर दिया जाना चाहिए। सरकारी कर्मचारियों के अधिक प्रभावी लाभ के लिए अंशदायी स्वास्थ्य योजना का क्षेत्र विस्तार करके उसको सभी सरकारी कर्मचारियों पर लागू कर दिया जाना चाहिए । जब तक ऐसा न किया जाए तब तक चिकित्सा संबंधी खर्चों की प्रतिपूर्ति की राशि की एक अधिकतम सीमा निर्धारित कर दी जानी चाहिए ।

64. (1) किसी विशिष्ट परियोजना के समय पर समाप्त हो जाने पर चल-कप या जयन्ती के रूप में उचित पुरस्कारों द्वारा प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए। व्यक्तिगत मामलों में प्रशंसात्मक प्रमाण पत्र दिए जाने चाहिए ।

(2) ऐसे व्यक्तियों को जो कार्य के सरलीकरण के लिए मूल्यवान सुझाव देते हैं और जिसके फलस्वरूप या तो खर्चे में कमी आती है या दक्षता बढ़ती है, नकद पुरस्कार अथवा एक या दो अग्रिम वेतन-वृद्धियां देनी चाहिएं ।

(3) कर्मचारियों के सराहनीय कार्य अथवा विशेष उपलब्धियों के लिए पदक दिए जाने चाहिए जैसी कि आजकल पुलिस विभाग में प्रथा है ।

65. सरकार को अपने कर्मचारियों को उचित आवास-स्थान प्रदान करने की आवश्यकता को सैद्धान्तिक रूप से स्वीकार करना चाहिए । तुरन्त उपाय के तौर पर आवास बोर्डों को मकान बनाने और उसको सरकारी कर्मचारियों को किराय पर देने के लिये प्रोत्साहित किया जाना चाहिए । इस प्रयोजन के लिये आवास बोर्डों को या तो सरकार की ओर से आवश्यकतानुसार आर्थिक सहायता दी जानी चाहिए या जीवन-बीमा निगम द्वारा इसकी व्यवस्था की जानी चाहिये ।

66. देश में बढ़ती हुई बेरोजगारी के संदर्भ में और इस दुखद स्थिति में इस बात को सुनिश्चित करने के लिये कि कम से कम प्रत्येक परिवार के पास जीवन निर्वाह के कुछ न कुछ साधन होने चाहिए, परिवार के एक से अधिक सदस्य की नौकरी, कम से कम सरकार के अधीन नौकरी, पर प्रतिबन्ध लगाने उचित ही होंगे । इस प्रयोजन के लिये, परिवार का अर्थ केवल पति और पत्नी लेना चाहिये । पति और पत्नी दोनों को ही सरकार के अधीन एक ही समय पर नौकरी नहीं दी जानी चाहिये । ये उपबन्ध सरकारी सेवा में भविष्य

में प्रवेश करने वाले व्यक्तियों पर ही लागू किये जाने चाहिये और जिस तारीख से ये लागू किये जायेंगे उस तारीख के पहले ही से सेवा में कार्य कर रहे व्यक्तियों पर लागू नहीं किये जाने चाहिए ।

67. (1) सरकार में विभिन्न पदों के लिये विशेषतः तृतीय श्रेणी और चतुर्थ स्तर के लिये कार्य मानक तुरन्त विकसित किये जाने चाहियें । प्रत्येक विभाग के लिये इस कार्य को पूरा करने के लिये एक अन्तिम तारीख नियत कर दी जाये और इस कार्य से संबंधित सभी एककों, यथा—संगठन एवं पद्धति एककों, स्टाफ निरीक्षण एकक और प्रशासनिक सुधार विभाग सभी के साधनों का उपयोग किया जाना चाहिये ।

(2) स्टाफ़ निरीक्षण एकक द्वारा सभी संगठनों की स्टाफ़ संख्या का पुनरीक्षण किया जाना चाहियें । इस मामले में किसी भी मंत्रालय अथवा संगठन को किसी भी प्रकार की छूट नहीं दी जानी चाहिये ।

(3) देरियों पर प्रकाश डालने के उद्देश्य से जिन कागज़ात का निपटान उनके लिये निर्धारित समय के भीतर नहीं किया जाता है, उन पर नोटिंग लाल स्याही से की जानी चाहिये ।

(4) उन सभी कार्यालयों में जिनको जनता के साथ कार्य करना होता है, शिकायत पुस्तकें रखी जायें । कार्यालय के अध्यक्ष को स्वयं इस पुस्तक की समय समय पर जांच करनी चाहिये और इस बात की स्वयं तसल्ली कर लेनी चाहिये कि जनता की शिकायतों को दूर करने के लिये कार्रवाई हो गई है या हो रही है ।

(5) कार्यालय नियम पुस्तकों, सिविल सेवा विनियमों, मौलिक नियमों आदि के परिशोधन का कार्य, संगठन और विधि संगठन को अपने हाथ में ले लेना चाहिये । यह कार्य, संबंधित प्रशासनिक कार्यालयों के समर्थ व्यक्तियों के एक निकाय को सौंपा जाना चाहिये जिसकी सहायता लेखा परीक्षा विभाग के अनुभवी अधिकारियों द्वारा की जानी चाहिये ।

हस्ता० : के० हनुमंतैया
अध्यक्ष

हस्ता० : हरि विष्णु कामथ*
सदस्य

हस्ता० : देवव्रत मुखर्जी
सदस्य

हस्ता० : त्रिभुवन नारायण सिंह
सदस्य

हस्ता० : वी० शंकर
सदस्य

हस्ता० : वी० वी० चारी**
सचिव

नई दिल्ली

18 अप्रैल, 1969

---

*असहमति और पूर्ण टिप्पणी सहित

+असहमति टिप्पणी सहित

**टिप्पणी सहित

श्री हरि विष्णु कामथ
की
असहमति और पूरक टिप्पणी

विषय-सूची

10—8 A. R. C./70

पांचवा अध्याय

भर्ती नीति

प्रतियोगिता परीक्षाओं के लिये दिए गये अवसरों की संख्या और आयु सीमा

मेरे सहकर्मियों ने सुझाया है कि किसी उम्मीदवार को संघ लोक सेवा आयोग द्वारा ली जाने वाली परीक्षाओं जैसे भारतीय प्रशासनिक सेवा में दो बार से अधिक बार बैठने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। मैंनें इस विषय में संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष से चर्चा की है और उनका यह सुनिश्चित मत है कि आजकल की पद्धति में, जिसके अनुसार परीक्षा में बैठने के अवसरों पर प्रतिबन्ध लगाया जाता है, आयोग में आवेदन पत्रों की जांच ही एक बड़ा अतिरिक्त कार्य हो जाता है और इस अतिरिक्त कार्य को करने का श्रम उनसे प्राप्त होने वाले लाभ के अनुकूल नहीं है। इस बात को ध्यान में रखते हुए मेरे साथियों ने सिफारिश की है कि उम्मीदवारों की उच्चतम आयु सीमा 24 से बढ़ाकर 26 कर दी जाए। केवल दो अवसरों की सहवर्ती शर्त के परिणामस्वरूप मौजूदा स्थिति में केवल बिगाड़ ही आयेगा। व्यक्तिगत रूप से मैं समझता हूं कि यदि उम्मीदवार को न्यूनतम आयु सीमा और उच्चतम आयु सीमा को ध्यान में रखते हुए जितनी बार वह चाहे परीक्षा में बैठने की अनुमति दे दी जाए तो कोई हानि नहीं होगी अपितु, मैं सोचता हूं कि उच्चतम आयु सीमा पच्चीस वर्ष होनी चाहिए न कि छब्बीस वर्ष।

इसके साथ ही व्यक्तिगत ज्ञान के आधार पर मेरे लिए यह कहना अप्रासंगिक न होगा कि उम्मीदवारों की एक खासी बड़ी संख्या तीसरे और चौथे दशकों में दूसरी बार सफल रही, फिर भी, कुछ ऐसे उम्मीदवार थे जो तीसरी बार चुन लिए गये। यद्यपि मैं प्रथम प्रयास में ही उत्तीर्ण हो गया और सात साल बाद जब भारतीय सिविल सेवा से तंग आ गया तो मुक्त भी हो गया, फिर भी मैं यह मानने को तैयार नहीं हूं कि जिन्हें तीसरी बार में सफलता मिली वह उनसे किसी भी प्रकार कम योग्य थे जो मेरी तरह पहली बार में ही सफल हो गये अथवा दूसरे प्रयास में सफल हो पाए। इसलिए मैं इस दृष्टिकोण से सहमत नहीं हूं कि यदि कोई उम्मीदवार अधिक से अधिक दूसरी बार सफल नहीं हो जाता तो वह योग्य ही नहीं हैं। मुझे ऐसा लगता है कि यदि इस बात को उम्मीदवारों की इच्छा पर ही छोड़ दिया जाए तो उनमें से अधिकतर उम्मीदवार तो परीक्षा में दो बार से अधिक बार बैठने से तंग आ जाएंगे और उन थोड़े से लोगों को, जिनको ईश्वर ने असाधारण धैर्य दिया है, सफलता प्राप्त करने के लिए एक या दो अतिरिक्त अवसर देने में हमें कोई आपत्ति नहीं होनी चाहिए।

हस्ताक्षर/–
हरि विष्णु कामथ

नई दिल्ली;
16 अप्रैल 1969

छठा अध्याय

भर्ती एजेन्सियां

राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों की सेवा निवृत्ति आयु-सीमा

मेरे विचार में राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों की सेवा-निवृत्ति की आयु-सीमा 60 से बढ़ा कर 62 कर देनी चाहिए। यह दृष्टव्य है कि जब संविधान की रचना हुई, संघ लोक सेवा आयोग के सदस्यों को इस सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के बराबर रखा गया जबकि, राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों को उच्च न्यायालय के सदस्यों के बराबर रखा गया था। कोई चार वर्ष पूर्व उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की सेवा-निवृत्ति की आयु-सीमा संवधानिक संशोधन के द्वारा 60 से बढ़ा कर 62 कर दी गई। इसलिए यह उचित ही होगा कि यही नियम राज्य लोक सेवा आयोगों के सदस्यों पर भी लागू किया जाए। वर्तमान असंगति को समाप्त कर दिया जाना चाहिए।

हस्ताक्षर/-
हरि विष्णु कामथ

नई दिल्ली,
16 अप्रल, 1969

छठा अध्याय

भर्ती एजेंसियाँ

लोक सेवा आयोगों के अध्यक्षों और सदस्यों की सेवा शत

अध्याय छह 'भर्ती एजेन्सी' में यह कहा गया है कि लोक सेवा आयोगों के अध्यक्षों और सदस्यों के वेतन और सेवा की शर्तों की रक्षा करके अध्यक्ष और सदस्यों की स्वतंत्रता की रक्षा की गई है। संविधान की धारा 318 में इस बात को सुनिश्चित करने का प्रयत्न किया गया है कि संघ लोक सेवा आयोगों के किसी सदस्य की नियुक्ति के बाद सेवा की शर्तों में कोई ऐसा परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिए जो उसके लिए अलाभपूर्ण हो। भारत सरकार में अधिनियम 1935 के अनुच्छेद 265 (ख) के अधीन गर्वनर जनरल द्वारा घोषित विनियमावली में आयोग के सदस्यों की सेवा शर्तें निर्धारित की गई थीं। उस विनियमावली के अनुसार आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों के वेतन क्रमशः 4,000 रु० और 3,500 रु० होने थे। 1950 में प्रशासन की तरफ से निर्णय लिया गया कि संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों का वेतन घटा कर क्रमशः 3,500 रु० और 3,000 रु० प्रतिमास कर दिया जाए। यह नियम उन लोगों पर लागू नहीं होता जो या तो भारतीय सिविल सेवा (आई० सी० एस०) के सदस्य हैं या 1931 से पहले सरकारी कर्मचारी थे, जिनके लिए 500 रु० के अतिरिक्त वेतन की अनुमति दी गई थी। 1964 तक 1937 की विनियमावली में किए गये इस परिवर्तन के लिए कोई औपचारिक संशोधन नहीं किया गया। यद्यपि कम किए गये वेतन का नियम 1950 से नियुक्त किए गये अध्यक्षों और सदस्यों पर तभी लागू हो गया था। मैं समझता हूं कि संविधान की धारा 318 के अधीन बनाये जाने वाली विनियम अभी मसौदे के रूप में ही हैं।

(2) इस प्रकार इससे पता चलता है कि संविधान इस बात को सुनिश्चित करता है कि सदस्य की नियुक्ति के बाद उसकी सेवा-शर्तों में कोई भी परिवर्तन ऐसा न हो जो उसके लिये अलाभकारी हो। किन्तु, कोई ऐसी प्रभावशालो संवैधानिक सुरक्षा भी नहीं है जिससे आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों की सेवा की शर्तों का कालान्तर में ह्रास न हो, इसलिए इन परिस्थितियों में मैं समझता हूं कि संघ लोक सेवा आयोग और राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों की सवा शर्तों को संसद अथवा संबंधित राज्य के विधान मंडल के अधिनियम द्वारा नियमित कर दिया जाये।

हस्ताक्षर/—
हरि विष्णु कामथ

नई दिल्ली,
अप्रैल 16, 1969

आठवां अध्याय

पदोन्नति नीति

गोपनीय अभिलेख में दी गई प्रतिकूल अभियुक्तियों के विरुद्ध में अभिवेदन का अधिकार

गोपनीय अभिलेख (अथवा कार्य निष्पादन अभिलेख जैसा कि रिपोर्ट में सुझाया गया है) लिखने के संबंध में किए गये कुछ उचित परिवर्तनों से सहमत होते हुए भी मैं अपने साथियों के इस मत का समर्थन नहीं कर सकता कि संबंधित कार्यकर्त्ता को प्रतिकूल अभियुक्तियां सूचित नहीं की जानी चाहिए, क्योंकि इस दशा में उसे अभिवेदन का अधिकार मिल जायेगा। मैं समझता हूं वर्तमान प्रथा कारगर और न्यायपूर्ण है और इसे जारी रखना चाहिए। कर्मचारी के नैतिक बल के लिए यह भी वांछनीय होगा कि यदि किसी कर्मचारी को वर्ष भर अच्छा काम करने पर रिपोर्ट अधिकारी उसे बुलाकर कहे कि उसने अच्छा काम किया है, उसे शाबासी दे और प्रफुल्लित करने वाले प्रोत्साहन के शब्द कहे भले ही उसकी गोपनीय रिपोर्ट में कही गई वास्तविक अभियुक्तियां उसे सूचित न की जाएं।

(2) मेरे साथियों का मत है कि रिपोर्ट करने वाले अनेक अधिकारी अपने नीचे काम कर रहे कर्मचारी के काम का सही और साफ साफ मूल्यांकन करने में संकोच अनुभव करते हैं। इसका कारण कर्मचारी को प्रतिकूल अभियुक्तियों के विरुद्ध अभिवेदन का अधिकार प्राप्त होना है। यदि यह सत्य है, तो यह प्रशासनिक सुधार के भविष्य के लिए अच्छा नहीं है। रिपोर्टिंग अधिकारी अपने पद के योग्य नहीं हो सकता यदि वह योग्य और ईमानदार प्रशासन के होते हुए भी अपने विचार लिखने में किसी बाह्य प्रभाव से बंधा रहे। इस प्रसंग में मुझे यह कहने की जरूरत नहीं है कि बेशक रिपोर्ट करने वाले अधिकारी का निर्णय त्रुटिपूर्ण हो सकता है लेकिन उसे यह चाहिए कि वह गुणावगुण एवं कार्य-निष्पादन का आकलन जितना अधिक वस्तुनिष्ठ बना सके उतना बनाने का भरसक प्रयत्न करे। यह सच है कि मानव-व्यवहार में व्यक्तिनिष्ठ तत्व को पूर्ण रूपेण निकाला नहीं जा सकता लेकिन इसे कम करने का प्रत्येक प्रयत्न किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, सरकारी ड्यूटी के क्षेत्र से बाहर की गई सेवाओं अथवा ऐसी सेवाओं को करने में असफलता से रिपोर्ट अधिकारी का मन प्रभावित अथवा पक्षपात पूर्ण नहीं होना चाहिए।

(3) मेरे साथियों ने सिफारिश की है कि जहां कहीं भी रिपोर्टिंग अधिकारी द्वारा कोई प्रतिकूल अभियुक्ति दी जाए, समीक्षा अधिकारी को चाहिए कि वह उससे चर्चा करे और इससे पहले कि वह उन अभियुक्तियों में सुधार करे या उन्हें ज्यों का त्यों रखे, यदि आवश्यक समझे तो उस अधिकारी से भी बात करे जिसकी रिपोर्ट लिखी गई हो। यह सुझाव कुछ अजीब है। "यदि आवश्यक हो" इस वाक्यांश से सारी बात समीक्षा अधिकारी के स्व-विवेक पर छूट जाती है और व्यवहार में इसका रूप यह होगा कि अक्सर विवेक का उपयोग कर्मचारी जिसकी रिपोर्ट लिखी गई हो के हित में नहीं होगा। इस तरह से वह उन सब से पूर्ण रूपेण अनभिज्ञ रहेगा जो उसके विषय में लिखा गया है। दूसरी बात, जिसकी मुझे चिन्ता है वह यह है कि जहां कभी कभार समीक्षा अधिकारी, जिस अधिकारी की रिपोर्ट लिखी गई है उसको बुलाएगा तो जिस पद्धति का सुझाव दिया गया है इसका परिणाम मौखिक रूप से कर्मचारी को जो कुछ उसके विषय में लिखा गया है उसकी सूचना देना भर होगा। उसके बाद उसे अपने स्थान पर वापस लौट जाने को कहा जाएगा और इस संबंध में आगे

और कोई कार्यवाही नहीं की जाएगी। मुझे इसमें तनिक भी सन्देह नहीं है कि इस महत्वपूर्ण बात के संबंध में इस तरह की पद्धति कर्मचारियों के मनोबल के लिए घातक होगा।

हस्ताक्षर/—
हरि विष्णु कामथ

नई दिल्ली,
16 अप्रल 1969

नवां अध्याय

आचरण और अनुशासन

सिविल सेवा अधिकरणों की शक्तियां

मेरा सुझाव है कि सिविल सेवा अधिकरणों को, जिनकी हमने सिफारिश की है, निष्कासन, पदच्युति, पद में कमी जैसे प्रमुख दण्डों से संबंधित आदेशों के अलावा अन्य प्रकार के मामलों जैसे-अधिक्रमण, वरिष्ठता-सूची आदि के बारे में भी अपील सुनने का हक होना चाहिये। इससे आगे चल कर उच्च न्यायालय का बोझ कम हो सकता है। निस्सन्देह, अधिकरणों को यह चाहिए कि वे अनुशासन संबंधी मामलों को प्रभावपूर्ण ढंग एवं तत्परता से निपटाएं।

हस्ताक्षर/--
हरि विष्णु कामथ

नई दिल्ली,
16 अप्रैल, 1969

नवां अध्याय

आचरण और अनुशासन

भर्ती और सेवा की शर्तों को नियमित करने के लिये अधिनियम

संसद और राज्य विधान मंडलों को संविधान की धारा 309 यह शक्ति प्रदान करती है कि वे लोक सेवा के लिए और ऐसे पदों पर, जिनका संबंध राज्य अथवा संघ से हो नियुक्त, व्यक्तियों की भर्ती एवं सेवा की शर्तों को नियमित कर सकते हैं। वर्तमान स्थिति यह है कि धारा 309 के परन्तुक के अनुसार ऐसे मामलों को नियमित करने के लिए राष्ट्रपति और राज्यपाल नियम बनाते हैं। यह बात स्पष्ट रूप से कही गई है कि इस प्रकार बनाये गये नियम तभी लागू होंगे जब कि वे संबंधित विधान मंडल द्वारा पारित किसी नियम का उल्लंघन न करते हों। परन्तु न संसद और न ही किसी राज्य विधान मंडल ने ही अखिल भारतीय सेवाओं को छोड़कर और सेवाओं के संबंध में धारा 309 द्वारा अपने में निहित की गई शक्तियों का प्रयोग करते हुए इस विषय में कोई कानून पारित किया है।

(2) मैं अध्ययन दल (एन) की इस सिफारिश से सहमत हूं कि ऐसे कानून संसद और राज्य विधान मंडलों द्वारा पारित किये जाने चाहिए। मैं इस विचार से सहमत नहीं हो सकता कि इस प्रकार के कानून बनाने से नियमों में कठोरता आ जाएगी। अधिनियम नम्य भी हो सकता है परन्तु यह इस बात पर निर्भर करता है कि प्रत्यायोजित कानून का विस्तार और उसमें शामिल बात क्या हैं। मेरे साथियों का विचार है कि यदि राष्ट्रपति और राज्यपालों द्वारा बनाये गये नियमों को संबंधित विधान मंडलों के समक्ष प्रस्तुत कर दिया जाए तो यह पर्याप्त होगा। यह मेरा अनुभव रहा है कि संसद के सम्मुख दिन प्रतिदिन रखे गये कानूनी नियम और आदेश सिवाय कुछ बहुत ही थोड़े संसद सदस्यों को छोड़ कर अन्य सदस्यों के ध्यान अथवा रूचि को शायद ही कभी आकर्षित कर पाते हैं। स्पष्टत: विधान मंडलों के सम्मुख लाए गए विधेयकों की स्थिति भिन्न होती है। इस व्यवहारिक लाभ को छोड़ कर भी मुझे इसमें सन्देह नहीं है कि संसद और राज्य विधान मंडलों द्वारा बनाए गए अधिनियमों से ही भर्ती और सेवा शर्तों को नियमित किया जाना अपने आप में वांछनीय और आवश्यक है। अधिनियमों के अन्तर्गत नियम बनाने की शक्तियां केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार को सौंप दी जाएंगी।

हस्ताक्षर/—
हरि विष्णु कामथ

नई दिल्ली,
16 अप्रैल, 1969

नवां अध्याय

आचरण और अनुशासन

हड़तालें और उनके रोकथाम की व्यवस्था

मैं सरकारी कर्मचारियों के आन्दोलनों और हड़तालों पर प्रस्तावित पूर्ण प्रतिबन्ध के संबंध में अपने सहयोगियों के विचारों से पूरी तरह सहमत नहीं हूं इस बात का मुझे खेद है। इस प्रकार का प्रतिबन्ध उसी दशा में उचित होगा जब पूर्व शर्त के रूप में कार्य और जीवन की परिस्थितियों से उत्पन्न होने वाली न्यायोचित शिकायतों और वास्तविक तकलीफों के समय पर निराकरण के लिए एक शीघ्र कार्य करने वाला तंत्र बना लिया जाए। हमें यह भी याद रखना होगा कि जन सेवा के कुछ क्षेत्र जसे रेलवे तथा डाक तार विभाग औद्योगिक विवाद अधिनियम द्वारा नियन्त्रित होते हैं। यह भी ध्यान रखना आवश्यक है कि संविधान की धारा 33 के अनुसार संसद एक अधिनियम द्वारा यह निश्चय कर सकती है कि इस खंड द्वारा दिए गये अधिकारों को सशस्त्र सेना अथवा जिस सेवा पर शान्ति बनाये रखने का उत्तर-दायित्व है, उस सेवा पर लागू करते समय कितने अंश में निकाला या संकुचित किया जा सकता है जिससे कि उनमें कर्तव्यों को उचित तरीके से निबाहने और अनुशासन को कायम रखने का पक्की तरह से निश्चय हो जाये। इस धारा की परिधि में सरकारी कर्मचारियों के केवल ना ही वर्ग लाये गये हैं। किसी भी दशा में एक सरकारी कर्मचारी को किसी गैर कानूनी हड़ताल में भाग लेने पर उसके नतीजों को भुगतने के लिए अवश्य तैयार रहना चाहिए।

(2) हमारा उद्देश्य यह होना चाहिए कि ऐसे वातावरण का निर्माण करें कि नियोक्ता के रूप में सरकार और उसके लाखों कर्मचारियों के बीच में पैदा होने वाले ऐसे झगड़ों की संभावना ही समाप्त हो जाए। इस क्षेत्र में भी जैसा कि औषधि विज्ञान के बारे में लागू होता है कि 'रोग की रोकथाम इलाज से बेहतर है'। मेरे साथियों ने यह विचार प्रकट किया है कि एक सरकारी कर्मचारी को अपने पद के कारण अपने को एक आदर्श नागरिक समझना चाहिए और उसी के अनुरूप काम करना चाहिए। किन्तु इस बात पर तभी जोर देना ठीक होगा जब कि सरकार, जो न केवल रोजगार देने वाली सबसे बड़ी संस्था है अपितु इस क्षेत्र में सबसे महत्वपूर्ण भी है, स्वयं एक आदर्श नियोक्ता की तरह व्यवहार करे। सारी बात का सार यही है।

(3) मेरे साथियों ने यह सुझाव दिया है कि सरकारी कर्मचारियों को सेवा में आते समय इस आशय प्रतिज्ञा-पत्र पर हस्ताक्षर करने चाहिए कि किसी भी परिस्थिति में वे हड़ताल नहीं करेंगें। इस तथ्य के अतिरिक्त आचरण-नियम में यह बात स्पष्ट रूप से आ गई है और इसलिए इसकी घोषणा अनावश्यक और अव्यावहारिक हो जाती है। मेरे विचार में ऐसे प्रतिज्ञा-पत्र की मांग तभी की जा सकती है जब मंत्री स्वयं जो सरकार को बनाते हैं इसके दूसरी और यह घोषणा करे कि वे अन्याय को नहीं पनपने देगें, प्रत्यक कर्मचारी के साथ अच्छा और उचित व्यवहार करेंगे और उनको कार्य करने और जीवन निर्वाह के लिए अच्छी सुविधायें दे सकेंगे।

(4) मेरा यह विचार है कि यद्यपि नवां अध्याय सरकारी कर्मचारियों की हड़ताल और प्रदर्शन पर एक विशद निबंध है, फिर भी, मूल रूप में हड़ताल और प्रदर्शनों की रोकथाम पर अर्थात् शिकायतों के निवारण और झगड़ों के तुरत हल के लिए एक

प्रभावपूर्ण व्यवस्था पर पर्याप्त प्रकाश नहीं डालता। वास्तव में इस अध्याय में पहले ली जाने वाली चीज को बाद में और बाद में ली जाने वाली चीज को पहले लिया गया है। सरकार को ऐसा तंत्र खड़ा करना चाहिए और ऐसी व्यवस्था करनी चाहिए जिसमें कोई भी उलझा झगड़ा स्वयं और अनिवार्य रूप से माध्यस्थ निर्णय के लिए सौंप दिया जायेगा और करारनामे के अर्थ-निर्णय के संबंध में उत्पन्न विवाद सर्वोच्च न्यायालय या उच्च न्यायालय द्वारा सुलझाये जाएंगे। यह भी असंदिग्ध रूप से स्पष्ट कर दिया जाना चाहिए कि संसद की आवाज न कि सरकार की क्रूर शक्ति सर्वोच्च मध्यस्थ होगी। यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि इस प्रकार का तंत्र संसद द्वारा पारित कानून द्वारा स्थापित होना चाहिए। सरकारी कर्मचारियों को सरकार के साथ अपनी सभी समस्याओं के निपटान के उपरान्त किसी भी दुर्व्यवहार के शिकार होने के डर से मुक्त होना चाहिए। मेरे विचारानुसार यह सब कुछ उस आदर्श कल्याणकारी राज्य का अत्यावश्यक अंग है जिसको संविधान अपने भाग 3 और भाग 4 के उपबन्धों के माध्यम से स्थापित करना चाहता है। इसके साथ ही यह उस न्यायपूर्ण सामाजिक आर्थिक व्यवस्था के लिए भी अत्यधिक आवश्यक है जिसकी चर्चा संविधान की प्रस्तावना में की गई है।

(5) एशिया के श्रम मंत्रियों के सम्मेलन में जो 28 से 31 जनवरी, 1969 को नई दिल्ली में हुआ था, इससे संबंधित कुछ बहुत आवश्यक बातें कही गई हैं। सम्मेलन में पास हुए महत्वपूर्ण प्रस्तावों में से एक में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित कहा गया है:—

> "कर्मचारियों को अपने अधिकारों, कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों की शिक्षा देने के लिए उनके शैक्षिक कार्यक्रमों को सरकार द्वारा प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए यदि वे कार्यक्रम चला रहे हों तो कामगरों के संगठनों के सहयोग से चलाना चाहिए। अत्यावश्यक उद्योगों और सेवाओं के मामले में, ज के हितों को ध्यान में रखते हुए कर्मचारियों के हड़ताल करने के प्रतिबन्ध लगाना नितान्त आवश्यक हो जाए, कर्मचारियों की उनकी न्यायोचित व्यवस्था के तुरत परीक्षण के लिए एक तंत्र दिया जाना चाहिए।
>
> स्वैच्छिक माध्यस्थता को प्रोत्साहित करने और इसके योग को सुगम बनाने के लिए स्वैच्छिक माध्यस्थता प्रोन्नति बोर्ड स्थ किये जा सकते हैं।" इस प्रकार के प्रयत्नों से सबसे बड़े नियोक्ता के रू सरकार और समस्त देश में उसके लाखों लाख कर्मचारियों के बीच के संबं में एक जान आ जायेगी।

(6) इस जीवन्त मामले का जितना निकट संबंध प्रशासन के स्वास्थ्य और दक्षता और साथ ही साथ समस्त देश में फैले हुए सरकार के लगभग एक करोड़ कर्मचारियों से हैं उतना ही निकट का संबंध समग्र समाज के साथ है। मैं एक बात स्पष्टतः कहना चाहूंगा कि मेरा ऐसा विश्वास है कि अधिकार चाहे वह मौलिक हो या कोई अन्य, कर्तव्यों के उचित निष्पादन से उद्भूत होते हैं। यह बात किसी भी क्षेत्र में लागू होती है और यह बुनियादी सिद्धांत सरकारी कर्मचारियों सहित सभी नागरिकों पर लागू होता है। तदनुरूप कर्त्तव्यों के बिना कोई अधिकार नहीं हो सकते। फिर भी सरकार को यह स्मरण रखना चाहिए कि कुछ व्यक्तियों को छोड़कर जिन्हें किसी विशेष उद्देश्य के लगाव से भारी आपदाओं के होते हुए भी आगे बढ़ने की शक्ति प्राप्त होती है, लगभग प्रत्येक कर्मचारी की कार्य-क्षमता उसकी मनःस्थिति से घनिष्ट रूप से संबंधित होती है। जो स्वयं में कर्मचारी की परिलब्धियों और उसके परिवेश की परिस्थितियों का प्रतिफल होता है।

यह सच है कि अनुशासन के बिना जनतंत्र अव्यवस्था का रूप धारण कर लेगा। किन्तु, जनतंत्र और निर्मम अनुशासन में आपस में कोई मेल नहीं बैठता है और वह अन्त में ह्रास को प्राप्त होकर अधिक नहीं तो कम से कम असफल तानाशाही का रूप ले सकते हैं।

हस्ताक्षर/—
हरि विष्णु कामथ

नई दिल्ली,
अप्रैल 16, 1969

दसवां अध्याय

सेवा की शर्तें और संबंधित मामले

वेतन व्यवस्था

मजूरी और वेतन प्रत्येक सामाजिक संगठन के महत्वपूर्ण तत्व होते हैं। ये कर्मचारियों के लिये प्रेरक-बल ही नहीं है अपितु कुछ उन विरले व्यक्तियों को छोड़कर जो सेवा के लिए अपनी अन्तरात्मा से प्रेरित होते हैं और इसलिये कम या ज्यादा या विना वतन के भी उतना ही बढ़िया काम करेंगे, अन्य कामकरों की मनःस्थिति पर इसका बड़ा प्रभाव पड़ता है और कुछ सीमा तक ये नियोक्ता के प्रति उनके रवैये को भी प्रभावित करते हैं। वेतन की सार्थ और पारिश्रमिक में असमानता कर्मचारियों की उत्पादन क्षमता को प्रभावित कर सकती है। सामाजिक आर्थिक प्रजातंत्र में जैसा कि हम भारत में बनाने का प्रयत्न कर रहे हैं, सरकार का विशेष कर्तव्य है कि वह अपने कर्मचारियों को दिये गये पारिश्रमिक के संबंध में न्यायपूर्ण ढंग से व्यवहार करे।

(2) लगभग सेवा की सभी शर्तें जैसे कि—वेतन, पेन्शन, काम करने के घंटे, छुट्टियाँ, अवकाश, आवास, कल्याण, पदोन्नति, प्रेरणा इत्यादि इन सब के बड़े वित्तीय परिणाम होते हैं और इनमें से लगभग सभी मनःस्थिति पर प्रभाव डालते है, मनःस्थिति अर्थात एक ही काम पर लगे हुए समूह की सामूहिक विचारणा की वह सूक्ष्म अवस्था जिसके द्वारा निर्बाध कार्य, इच्छापूर्वक कार्य, इमानदारी पूर्वक कार्य, कठिन कार्य, टीमवत् कार्य संभव होता है।

(3) कुछ वर्ष पूर्व तक हमारे देश में रोजगार की यह हालत थी कि सरकारी नौकरियों के लिए आवेदकों का बाहुल्य रहता था और इसके साथ ही साथ सरकारी तंत्र के बाहर रोजगार के अवसरों की कमी थी। फिर भी, हाल ही की प्रवृत्ति यह सूचित करती है कि जैसे जैसे भारत की आर्थिक व्यवस्था में सुधार होगा वैसे वैसे अवश्य ही इस स्थिति में भी परिवर्तन आयेगा। वर्तमान वेतन व्यवस्था इतनी तर्कपूर्ण एवं न्यायपूर्ण नहीं है जितना उसे लोकतंत्रिक समाजवाद के लिए वचन-बद्ध समाज के मानदण्डों को ध्यान में रखते हुए होना चाहिए। यह सच है कि प्रशासन की समस्त समस्याओं का कारण वेतन व्यवस्था ही नही है लेकिन इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि वेतन व्यवस्था इनमें से कुछ समस्याओं की कठोरता को कम करने के लिए कुछ भी नहीं किया हैं।

(4) क्योंकि हम वेतन आयोग नहीं हैं इसलिए वेतन की प्रमात्रा का निर्धारण हमारे विचारार्थ विषयों के अन्तर्गत नहीं आता है और न ही प्रशासनिक सुधार आयोग सेवा की सभी शर्तों की विस्तृत रूप में जांच कर पाया है। फिर भी, एक महत्वपूर्ण प्रश्न जिस पर टीका टिप्पणी होनी चाहिए लेकिन, अब तक हो नहीं पाई उच्चतम और न्यूनतम वेतनों में मौजूदा असमानता है।

(5) सुधरे हुए वेतन तंत्र की निश्चित रूप से आवश्यकता है। आयोग के अध्यक्ष श्री हनुमंतैय्या ने 5 मार्च, 1968 को लोक प्रशासन संस्थाः द्वारा कार्मिक प्रशासन पर आयोजित एक सम्मेलन में भाषण देते हुए कहा—

> "समस्या का दूसरा पहलू भारतीय सरकारी कर्मचारियों के उच्चतम और न्यूनतम वेतन में भारी अन्तर होना है। सफदपोश सरकारी कर्मचारियों के मामले में उच्चतम और न्यनतम वेतन अनुपात 1:15 है इसके दूसरी ओर

संयुक्त राज्य और अमरीका में संघीय सिविल सेवा में 1:7 का अनुपात है और युनाइटिड किंगडम में 1:11 का है। इस में कोई संदेह नहीं है कि भारत के वेतन अनुपात को तर्क संगत करने की आवश्यकता है।

वेतन ढांचे में असंगतियां

(6) संविधान में उल्लिखित समान कार्य के लिए समान वेतन और जीवन निर्वाह और पारिश्रमिक के सिद्धांतों को केन्द्रीय सिविल सेवा में मजबूती के साथ स्थापित करने की आवश्यकता है। एक राज्य और दूसरे राज्य के बीच और राज्यों और केन्द्रीय सरकार के बीच आज इस मामले में असंगतियां हैं। इस बात का ज्वलंत उदाहरण विभिन्न राज्यों और केन्द्रीय सरकार में चतुर्थ श्रेणी के स्टाफ के वेतनों के बीच मौजूद बड़ी असमानताएं हैं। ये और अन्य असमानताएं आजकल असंतोष और कुढ़न का निरन्तर स्रोत है। विभिन्न नौकरियों का जिम्मेदारी, कठिनता, आवश्यक योग्यता और अनुभव के आधार पर तर्क संगत ढंग से मूल्यांकन करके असंगतियों का निराकरण करना चाहिए। मैं इसके आर्थिक परिणाम समझता हूं लेकिन संविधान में निर्धारित निदेशात्मक सिद्धांतों के अनुरूप इस दिशा में तुरत कदम उठाये जा सकते हैं।

(7) उच्चतम और न्यूनतम वेतन में असमानता

(7) सिविल सेवा में उच्चतम और न्यूनतम वेतन पाने वाले कर्मचारियों के वेतन में अन्तिम दशक में कुछ कमी हो जाने के बावजूद भी भारी अन्तर है। दूसरा वेतन आयोग केन्द्रीय सरकार में (1957–1959) असमानता अनुपात को 1:34 से 1:24 तक ले आया था। यहां लिया गया सूचकांक सिविल सेवा (चतुर्थ श्रेणी) के मंहगाई भत्ते और अधिकतम स्वीकार्य वेतन सहित न्यूनतम वेतन मान का द्योतक है। तब से अधिकतम निर्धारित वेतन 3,000 रुपये से 3,500 पये तक चला गया है (केन्द्रीय सरकार के वे सचिव जो भारतीय सिविल सेवा के नहीं है) और इसी समय में न्यूनतम वेतनमान का अधिकतम पारिश्रमिक 95 रुपये से 157 रुपये हो गया है। इस समय असमानता अनुपात 157 : 2422 (कर देने के बाद) अर्थात 1 : 15 है। यह उपलब्धि बुरी नहीं है। परन्तु इसमें अभी भी सुधार हो सकता है और होना चाहिए।

(8) जहां तक सरकारी कर्मचारियों का संबंध है, मेरे विचार में न्यूनतम पारिश्रमिक का अनुपात अर्थात् चतुर्थ श्रेणी के निम्नतम स्तर और प्रथम श्रेणी में उच्चतम स्तर का अधिकतम अनुपात (कर के बाद) एक और दस होना चाहिए। फिर भी आज अधिकतम वेतन समानुपात रूप से कहीं अधिक है। इसलिए वेतन बढ़ाने व वेतन घटाने का विभिन्न चरणों में विभाजित कार्यक्रम अभी से आरम्भ कर देना चाहिए जिससे, यह लक्ष्य अधिक से अधिक एक दशाब्दी में प्राप्त किया जा सके। इस विषय में जितना भी बल दिया जाए वह कम रहेगा। जब तक जनसाधारण के अधिकतम भाग को आर्थिक न्याय से वंचित रखा जाता है तब तक राजनैतिक लोकतंत्र अन्ततोगत्वा अनिवार्य रूप से बदनाम होता रहेगा।

(9) प्रसंगवश यह भी बहुत चिन्ता का विषय है कि ग़ैर सरकारी क्षेत्र में जहां अपेक्षाकृत सरकार या सरकारी क्षेत्र की तुलना में कहीं अधिक परिलब्धियां मिलती हैं और सेवा की शर्तों में शायद अधिक स्वतंत्रता है वह सफलता पूर्वक सर्वोत्तम प्रतिभाशाली व्यक्तियों में से कुछ को आकर्षित कर लेती है। जब कि मैं समझता हूं कि एक मिश्रित अर्थव्यवस्था में ग़ैर सरकारी क्षेत्र को उच्चतम निपुण व्यक्तियों और योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर खींचने का उतना ही अधिकार है जितना सरकार को, लेकिन ग़ैर सरकारी क्षेत्र में वरिष्ठ कार्यकारी व्यक्तियों को मिलने वाली परिलब्धयां अनेक क्षेत्रों में आलोचना का विषय रही हैं। यह

न तो सम्भव है और न ऐसा वांछनीय ही है कि ग़ैर सरकारी क्षेत्र में वेतन इतने घटा दिए जाएं कि व सरकारी क्षेत्र या सरकार में दिए जाने वाले वेतनों के पूर्णतः बराबर के स्तर पर आ जाएं । परन्तु इन दोनों से एक उचित संगति होनी चाहिए। यह एक विचारणीय प्रश्न है कि क्या सरकारी क्षेत्रों में वेतन की अधिकतम सीमा निश्चित कर दी जाए अथवा नहीं ताकि ग़ैर सरकारी और सरकारी क्षेत्रों में दिए जाने वाले वेतनों का अन्तर कम हो जाए। फिर भी, इस प्रकार की सीमा को कानून द्वारा लागू करने से वांछनीय नतीजे नहीं मिल सकते क्योंकि उस दशा में गैर सरकारी क्षेत्र भत्ते आदि दूसरी चीजें बड़े पैमाने पर उदारता पूर्वक दे सकता है और इस तरह कानून के प्रभाव को बेकार किया जा सकता है।

(10) संविधान का खंड-4 राज्य-नीति के निदेशक सिद्धांतों में निर्धारित सिद्धांतों के परिप्रेक्ष्य में सरकार को सरकारी सेवा, सरकारी क्षेत्र और गैर सरकारी क्षेत्र में वेतन नीति और वेतन संरचना पर विचार करना चाहिए ताकि, हमारे लोकतांत्रिक समाज की आर्थिक बुनियाद मजबूत हो सके। राष्ट्रीय आय, वेतन और मूल्य से संबंधित विशद नीति का निर्माण और उस पर आधारित एक साम्यपूर्ण ढांचे को खड़ा करने की अवहेलना का परिणाम केवल राष्ट्र को गंभीर संकट में डाल देना होगा।

नई दिल्ली
16 अप्रैल, 1969

हस्ताक्षर
हरि विष्णु कामथ

दसवां अध्याय

सेवा की शर्तें और संबंधित मामले

स्वतंत्रता दिवस को सार्वजनिक अवकाश

मुझे खेद है कि मैं अपने साथियों के इस मत से सहमत नहीं हूं कि स्वतंत्रता दिवस की सार्वजनिक छुट्टी समाप्त कर दी जाए। वस्तु स्थिति यह है कि हमारे देश के विभाजन की रक्तरंजित दुःखद स्मृतियों से संग्रथित होते हुए भी स्वतंत्रता दिवस का अपना एक अलग महत्व है। इसके अतिरिक्त यह सर्वविदित है कि देश भर में दूसरे दिन सुबह के कार्यक्रम की तैयारियों के लिए इस दिन की पहली शाम को बहुत से सरकारी कर्मचारियों को काम पर लगाया जाता है और संभवतः काफी रात तक यह काम चलता रहता है। मेरा विश्वास है कि 15 अगस्त के कार्यक्रम की सुबह-को सरकारी कर्मचारियों की उपस्थिति भी अनिवार्य है और इसलिए मैं ठीक नहीं समझता कि स्वतंत्रता दिवस के सार्वजनिक आवकाश को हटा दिया जाए। जैसा कि अब तक होता आया है इसको एक राष्ट्रीय सार्वजनिक अवकाश के रूप में चलते रहना चाहिए।

नई दिल्ली
16 अप्रैल, 1969

हस्ताक्षर
हरि विष्णु कामथ

दसवां अध्याय

सेवा की शर्तें और संबंधित मामले

प्रशासनिक सुधार विभाग, स्टाफ निरीक्षण एकक और संगठन और पद्धति प्रभाग का एकीकरण

अध्ययन दल (पी०) ने सिफारिश की है कि संगठन और पद्धति के वर्तमान संगठन के कार्मिकों को कार्य मानकों के शीघ्रातिशीघ्र विकास के लिए कार्मिक का स्टाफ निरीक्षण एकक में स्थानान्तरित कर देना चाहिए और इसके साथ साथ प्रशासनिक सुधार विभाग और स्टाफ निरीक्षण एकक को मिला दिया जाना चाहिए; और राज्य सरकारों को प्रशासनिक सुधारों और प्रशासनिक दक्षता लाने के लिए एक एकीकृत संगठन की स्थापना करनी चाहिए।

मैं इस प्रस्ताव का समर्थन करता हूँ।

नई दिल्ली
16 अप्रैल, 1969

हस्ताक्षर
हरि विष्णु कामथ

दसवां अध्याय

सेवा की शर्तें और संबंधित मामले

सरकार में रोजगार के समान अवसर

हमने सिफारिश की है कि "देश में बढ़ती हुई बेकारी और इस संकट ग्रस्त युग को देखते हुए यह सुनिश्चित करना अत्यंत आवश्यक हो गया है कि, कम से कम प्रत्येक परिवार के पास जीवन निर्वाह के कुछ न कुछ साधन आवश्य मौजूद होंगे। एतदर्थ कम से कम सरकार में एक परिवार में एक से अधिक सदस्य को रोजगार मिलने पर प्रतिबन्ध लगाया जाना तर्क संगत होगा", और इसलिए "पति-पत्नी दोनो में से एक को ही सरकारी नौकरी दी जानी चाहिए।" फिर भी, इससे संबंधित एक मामला, बल्कि यों कहिए कि मामले का एक पक्ष कुछ विशेष प्रकार की नौकरियों के लिए महिलाओं की उपयुक्तता अथवा अनुपयुक्तता होना है। संसार की इस विशाल कर्मशाला में कुछ इस प्रकार के काम हैं जिनके लिए महिलाएं शायद स्वभावत: पुरुषों की अपेक्षा अधिक अनुकूल बैठें, विशेषकर अध्यापन, उपचर्या, कुछ विशेष प्रकार के दफतर के काम जहां धैर्य और मनोयोग पूर्वक कार्य करने की कुछ सीमा तक आवश्यकता होती है। जब हम ऋषिकेश में एन्टीबायोटिक्स प्लान्ट और बंगलौर में हिन्दुस्तान मशीन टूल्स की घड़ियों का कारखाना देखने गये तब हमें महिलाओं के धैर्य और मनोयोग के साथ कार्य करने की वृत्ति के संबंध में बताया गया। इसके विपरीत कुछ ऐसे काम भी हैं। जिनमें महिलाएं पुरुषों की अपेक्षा कम उपयुक्त हैं जैसे कि कार्यकारी और क्षत्रीय कार्य। ईश्वर की सृष्टि में कुछ महिलाएं इसका अपवाद भी हो सकती हैं और हैं भी, परन्तु अन्य मामलों की भांति इस में भी हमें सामान्य पुरुष और सामान्य महिला पर विचार करना है। और इसी के अनुरूप हमें व्यवस्था करनी है।

(2) स्वर्गीय सरदार वल्लभ भाई पटेल ने जो स्वतंत्र भारत के प्रथम गृहमंत्री थे, अस्थायी संसद में पहली मार्च 1950 को कहा था "कुछेक कार्यकारी पदों में कुदरती कठिनाइयां होती हैं, क्योंकि समता के दावे के बावजूद भी पुरुष महिलाएं नहीं हो सकते और महिलाएं पुरुष नहीं हो सकतीं"।

सरकार को इन प्राकृतिक विभिन्नताओं पर अपने अधीन रोजगार के मामले में भी ध्यान देना चाहिए। ऐसी नौकरियों में जहां औरतें पुरुषों की अपेक्षा अधिक अनुकूल रहती हैं सरकार के अधीन पति-पत्नी को साथ साथ नौकरी करने के प्रस्तावित प्रतिबन्ध के संबंध में ढील दी जा सकती है। कार्मिक विभाग को चाहिए कि वह ऐसी नौकरियों के संबंध में, जिनमें कि ऐसी ढील दी जा सकती है, जांच पड़ताल करें और ऐसी नौकरियों की श्रेणियों की एक सूची बना ले।

नई दिल्ली
16 अप्रैल, 1969

हस्ता०
हरि विष्णु कामथ

दसवां अध्याय

सेवा की शर्तें और संबंधित मामले

अस्थायी कर्मचारी :—सिविल सेवाओं में कार्मिकों की संख्या में भारी वृद्धि के साथ साथ अस्थायी कर्मचारियों की समस्या भी उसी अनुपात से बढ़ती गई है। यद्यपि पिछले दो वेतन आयोगों की सिफारिशों के फलस्वरूप स्थायी और अस्थायी कर्मचारियों में पाये जाने

वाले कुछेक सेवा लाभों के मामलों में सम्बन्धित अन्तर कम हो गये हैं तथापि वरिष्ठता और पदोन्नति की पात्रता आदि से उत्पन्न समस्याएं अभी भी मौजद है। अक्सर ऐसी समस्याएं अस्थायी कर्मचारियों को एक ऐसी अभाव-पूर्ण स्थिति में रख देती है जिसको पूरी तरह से न्यायोचित नहीं कहा जा सकता।

(2) सुस्थापित विभागों में जितने स्थानों को सम्भव हो स्थायी घोषित करने के प्रयत्न किये जाते हैं। मुझे पता चला है कि स्थायी कर्मचारियों की ऊपरी सीमा 80 प्रतिशत तक है। फिर भी, ऐसा संगठन जो स्वयं ही अस्थायी है, जहां तक अस्थायी कर्मचारियों का सवाल है गम्भीर प्रकार की समस्या उत्पन्न कर देते हैं। अगर सभी स्थान अस्थायी हैं तो सभी संगठनों के सभी अधिकारी एक दूसरे के बराबर हो जाते हैं और वरिष्ठता एवं पदोन्नति के लिये पात्रता से कोई तनाव पैदा नहीं होता। फिर भी, ऐसे संगठनों में जहां कुछ स्थान स्थायी और कुछ अस्थायी हों, अस्थायी कर्मचारी के लिये गम्भीर बाधा उत्पन्न हो जाती है। पहली बात तो यह है कि प्रारम्भिक प्रवेश स्तर से उच्चतर स्थानों पर पदोन्नतियां सभी अस्थायी कर्मचारियों से वरिष्ठ होने के नाते स्थायी कर्मचारियों में से ही की जाती हैं और इसमें इनकी सेवा अवधि का कोई विचार नहीं किया जाता। इस प्रकार की पदोन्नतियों के पश्चात्, यद्यपि स्थायी कर्मचारियों के रिक्त स्थान की पूर्ति अस्थायी अधिकारियों द्वारा की जाती है, फिर भी, स्थायी कर्मचारियों का प्राय: इन स्थानों पर लम्बी अवधि तक पुनर्ग्रहण का अधिकार बना रहता। उच्चतर स्थानों की दी गई संख्या के लिये कुछ ही स्थायी अधिकारी प्रतियोगिता परीक्षा में बैठते हैं जिसके परिणामस्वरूप आगे जाकर अस्थायी कार्मिकों की पदोन्नति की सम्भावनाएं बढ़ जाती है। यह एक ऐसी व्यवस्था है जो सर्वथा अनुचित है और अस्थायी स्टाफ निरंतर शिकायत का विषय बन जाता है। ऐसी स्थितियां बड़े पैमाने पर उत्पन्न हो गई हैं, विशेषकर ऐसे विभागों में जो विकासात्मक कार्य कर रहे हैं। इसके अतिरिक्त अस्थायी स्तर पर भर्ती किये जाने वाले लोगों की योग्यता पर बड़ा बुरा प्रभाव पड़ता है। हमारे अध्ययन दल (पी) ने इस बात की ओर ध्यान दिलाया है कि भर्ती की प्रारम्भिक अवस्था में शायद ही कोई पद स्थायी कह कर विज्ञापित किया जाता है या इसका वर्गीकरण इस तरह से किया जाता है 'अस्थायी, परन्तु सम्भावना है कि अनिश्चित काल तक चले' अथवा पूर्णत: 'अस्थायी'। इन दोनों ही प्रकारों के पदों द्वारा योग्य उम्मीदवारों के आकर्षित होने की सम्भावना नहीं है। इसके अतिरिक्त इसमें भी संदेह नहीं है कि अस्थायी पद के अस्थायी होने का बाद में कार्य कुशलता के स्तर पर बड़ा बुरा प्रभाव पड़ता है।

(3) इन कमियों को सुधारने के लिये अध्ययन दल का सुझाव है कि स्थायी पदों पर नियुक्त होने वाले व्यक्तियों और ऐसे अस्थायी पदों जिनके अनिश्चित काल तक बने रहने की सम्भावना है, पर नियुक्त होने वाले व्यक्तियों के बीच वरिष्ठता आदि के संबंध में किया जाने वाला भेद-भाव दूर कर दिया जाना चाहिये। ऐसे व्यक्तियों को किसी सेवा अथवा समूह में उसकी धारा का एक अंग बना देना चाहिये। अस्थायी अधिकारियों के मामले में यदि कोई अपवाद है तो वह यह है कि कभी किसी सेवा अथवा स्थापना की कर्मचारी संख्या में कोई घटौती की जाती है तो जो कर्मचारी अस्थायी है वही सब से पहले निकाले जायेंगे। जहां तक पूर्णत: अस्थायी पदों का संबंध है अध्ययन दल की सिफारिश है कि सिवाय उन मामलों में जहां कोई संगठन अथवा स्थान कोई पूर्ण तदर्थ कार्य सम्पन्न करने के लिये बनाया यादें स्थापित किया गया है, कोई भी ऐसा पद जो एक वर्ष से अधिक दिन तक चलता है स्थायी समझा जाना चाहिये। सिद्धांतों रूप से मैं अध्ययन-दल के विचारों से सहमत हूं, फिर भी, मेरा सुझाव है कि यह अवधि एक वर्ष के बजाय दो वर्ष होनी चाहिये। इसलिये मैं सिफारिश करता हूं कि :–

(क) सेवा लाभ के प्रयोजन के लिये जिसमें वरिष्ठता, पदोन्नति की पात्रता आदि भी सम्मिलित हैं अनिश्चित काल तक चलते रहने की संभावना वाले पदों पर

नियुक्त कर्मचारियों और स्थायी स्थानों पर नियुक्त व्यक्तियों में कोई अंतर नहीं होना चाहिये।

(ख) इसका अपवाद यह होगा कि जहाँ पूर्णतः तदर्थ कार्य निष्पन्न करने के लिये कोई संगठन अथवा पद स्थापित किया गया हो वहा दो वर्ष से अधिक समय से चल रहे सभी पदों को स्थायी समझना चाहिय।

(4) जहां तक अस्थायी कर्मचारियों की सेवा से निवृत्ति पर स्वीकार्य पैन्शन और उपदान का सम्बन्ध है, मैं दसवें अध्याय में पैन्शन से सम्बन्धित अनुभाग में की गई सिफारिश से सहमत हूं।

हस्ता०
हरि विष्णु कामथ

नई दिल्ली,
16 अप्रल, 1969

श्री बी० शंकर की टिप्पणी

श्री वी० शंकर की टिप्पणी

मुझे अफसोस है कि मुझे कुछ पहलुओं पर अपने साथियों से भिन्न राय व्यक्त करनी पड़ रही है। कुछ अन्य पहलुओं पर मैं सामूहिक विचारों के विरुद्ध अपनी 35 वर्ष की लंबी सिविल सेवा के आधार पर कुछ अधिक स्वतंत्र व्यक्तिगत विचार प्रकट करने के लिए उनसे क्षमा चाहूंगा। यह कहने की कोई खास आवश्यकता नहीं है कि उन 35 वर्षों में देश और राष्ट्र के जीवन में बहुत महत्वपूर्ण घटनायें घटित हुई ह। इन लम्बी अवधि में सम्पूर्ण राष्ट्रीय जीवन में क्रांतिकारी परिवर्तन हुये हैं और उनमे जन कल्याण की संस्था के रूप में राज्य की संकल्पना ने क्रांतिकारी रूप धारण किया है। सिविल सेवा में लगे उन बहुत से व्यक्तियों के समान जिन्होंने इन व्यापक परिवर्तनों के अनुरूप अपने आपको ढाल लिया है, मैं यह अनुभव करता हूं कि मुझे इस प्रकार के व्यक्तिगत विचार व्यक्त करने का विशेषाधिकार है।

2. नई कार्मिक पद्धति की आवश्यकता के संबंध में मैं सामान्यतः उन विचारों से सहमत हूं जो रिपोर्ट में व्यक्त किए गये हैं। लेकिन फिर भी मैं यह और कहना चाहूंगा कि मैं विभाजन से एकदम पूर्व और बाद में सिविल सेवाओं की भूमिका का महत्व स्वीकार किए जाने के बारे में और बाद में आर्थिक और सामाजिक क्षेत्रों में हुए अभूतपूर्व विकासों के लिये अधिक प्रमाण चाहता हूं। मेरे समान कोई भी व्यक्ति, जिसने शुरू के दिनों की मुसीबतें और कष्ट सहे ह, यह कहने से नहीं रुक सकता है कि विभिन्न सेवाओं, विशेष रूप से पुरानी और नई अखिल भारतीय सेवाओं के पूर्ण सहयोग और कर्तव्य निष्ठा के बिना तीन वर्ष की छोटी सी अवधि में पुराने को निकाल कर नये का स्वागत करना, इतनी उत्कृष्ट सफलता के साथ कानून और व्यवस्था बनाए रखना, देश में एकता और अखंडता बनाए रखना और नए भारत की नींव डालना संभव नहीं होता। इन तीन वर्षों के दौरान लिये गये तुरत निर्णयों, व्यापक उपलब्धियों और राष्ट्रीय कार्यों के विभिन्न क्षेत्रों के लिए नीतियां तैयार करने और प्रतिपादित करने का इतिहास केवल उन प्रसिद्ध नेताओं के लिये ही एक प्रशस्ति नहीं है जिनके हाथ में भाग्य ने वह शक्ति और प्राधिकार सौंप दिया था कि वे आने वाली चीजों के रूप का निर्धारण कर सकें बल्कि उन बहुत से सिविल कर्मचारियों और सैनिक कार्मिकों के लिये भी एक प्रशस्ति है जिन्होंने इस कार्य में उन लोगों को दृढ़ कर्तव्य निष्ठा के साथ सहयोग दिया। सेवाओं के हितों की सुरक्षा के लिये संविधान सभा में हुई बहसों के अध्ययन से यह स्पष्ट हो जायेगा कि मैंने ऊपर जो कुछ कहा है उसका एक एक शब्द ठीक है।

3. उसके बाद भी सम्पूर्ण सिविल सेवा ने परिवर्तनशील परिस्थितियों की आवश्यकताओं और स्तर के अनुसार कार्य करने में अपनी पूरी कोशिश की है। 1951 के बाद से पंचवर्षीय योजनाएं बनाने और उन्हें लागू करने, दोनों ही क्षेत्रों में सरकार की उपलब्धियां नीतियों के निर्माण और योजनाओं को लागू करने के लिए आवश्यक उपाय करने में सिविल सेवाओं के सहयोग के बिना सम्भव नहीं थी इसके अतिरिक्त देशी और विदेशी दोनों प्रकार की सुरक्षा के खतरों का मुकाबला करने में भी उसका सहयोग रहा है। यदि कोई असफलताएं या कमियां रही हैं तो इसके लिए केवल सेवाओं को ही दोष नहीं दिया जा सकता बल्कि दोष के अधिकारी और भी कई होने चाहिए जो कि केवल सरकार में ही नहीं बल्कि उसके बाहर भी हो सकते हैं। यदि वस्तुनिष्ठ रूप से देखा जाये तो ये कमियां संपूर्ण देश में और विभिन्न तत्वों के बीच फैली हुई दिखाई देंगी। प्रकार और मात्रा में अन्तर हो सकता है परन्तु तथ्य यही है कि असफलता सामूहिक रूप से हुई है।

प्रशासन के क्षत्र में गैर विशेषज्ञ व्यक्तियों और विशेषज्ञों के योगदान के संबंध में मैं पूर्ण अनमोदन के साथ इन अध्ययन दल की रिपोर्ट का निम्नलिखित उद्धरण देना चाहता हूं, जिसके अध्यक्ष श्री आर० के० पाटिल थे ––

"गर विशषज्ञों और विश ज्ञों के विवाद ने जो कि वास्तव में स्टाफ रखने के लिए क्रियात्मक परिणाम की आवश्यकता का दृष्टि कोण है, रूढ़िवादी सूत्रों के बीच एक द्वन्द का रूप ले लिया है। यह दावा कि यदि तथाकथित गैर विशेषज्ञों के स्थान पर पूर्व अनुभव रखने वाले कैसे भी विशषज्ञों को रख दिया जाए तो सभी बुराईयाँ दूर की जा सकती हैं स्पष्टताही बचकाना है। किसी एक मान्य निर्णय पर पहुँचने के लिए एक संभावित आधार हमारा पिछले लगभग 15 वर्षों का अनुभव हो सकता है। क्या निर्णयात्मक रूप से यह बताने वाला कोई प्रमाण है कि उचित विशेषज्ञताओं वाले, यहाँ तक कि उच्चतम स्तर पर भी किसी विभाग ने सामान्य रूप से उन विभागों की अपेक्षा अधिक अच्छा कार्य किया है जिनमें गैर विशेषज्ञ लगे हुए थे? हम यह मानते हैं कि यह एक बहुपक्षीय प्रश्न है और यदि हम प्रमाण की खोज करने का प्रयत्न करें तो हमें केवल कई प्रकार की राय ही मिलेगी और अकाट्य तथ्य मालूम नहीं होंगे। हमें संदेह है कि क्या किसी प्रकार भी इस निर्णय से बचा जा सकता है कि सफलता के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण घटक हैं उच्च स्तर की बौद्धिक योग्यता, आधुनिक संसार में हो रहे विकास की लगातार जानकारी रखना, अनुभव से लाभ उठाने की उत्सुकता, खतरा उठाने की इच्छा, विविध अनुभव, विभागीय प्रशासन की गहरी जानकारी और इच्छित परिणाम प्राप्त करने का तीव्र संकल्प। यह सोचना भी असंभव है कि विशेषज्ञ भी, जिसने अपने छात्र जीवन के बाद पढ़ना और सीखना छोड़ दिया हो, हमेशा ही उस व्यक्ति से अच्छा होगा जो कि आधुनिक समस्याओं के स्वरूप के प्रति बहुत अधिक जागरूक है और उनकी अधिक जानकारी रखता है। गतात्मकता पर केवल विशषज्ञो का ही एकाधिकार नहीं है और उन विभागों और परियोजनाओं ने अक्सर अधिक अच्छा का किया है जो किसी गत्यात्मक व्यक्ति के अधीन रहे हैं चाहे वह विशेषज्ञ हो या गैर विशेषज्ञ हमें यह तथ्य स्पष्ट रूप से स्वीकार कर लेना चाहिए कि बहुपक्षीय गत्यात्मक स्थितियों से निपटाने के लिए ज्ञान के भंडार में अभी तक कोई बनी बनाई उपयुक्त तकनीक नहीं है। इसके विपरीत हमें इस तथ्य के प्रति भी आँख नहीं बन्द कर लेनी चाहिए कि बहुपक्षीय स्थितियाँ भी मोटे मोटे वर्गों में समूहित की जा सकती हैं। मोटे तौर पर स्थितियों को आर्थिक या सामाजिक या वित्तीय या औद्योगिक या अन्य जो कुछ भी वो हों कहा जा सकता है। जनहित की दृष्टि से उनके लिए ठीक प्रकार से चुने गए और उचित रूप से प्रशिक्षीत कार्मिकों को नियुक्त करने के लिए हम वचन-बद्ध हैं। तथाकथित विशेषज्ञों और तथाकथित गैर-विशेषज्ञों के बीच मौजूद विवाद पूर्णतः व्यर्थ है। अब समय आ गया है कि हम इस विवाद के अपेक्षाकृत संकुचित दृष्टिकोण से ऊपर उठें और सम्पूर्ण स्थिति पर ध्यान दें।"

मैं इन विचारों को स्वीकार करने की सिफारिश करता हूं।

5. सुधार की रूपरेखा और विशेषज्ञता की आवश्यकता के संबंध में मैं अनुभव करता हूँ कि मौजूदा प्रशासन में विशेषज्ञों की आवश्यकता पर आम तौर पर अधिक बल दिया जाता है। हालांकि इसमें कोई शक नहीं है कि विभिन्न शाखाओं में प्रशासन का रूप अधिक विशिष्ट होता जा रहा है लेकिन हमें इस तथ्य को स्वीकार करना होगा कि उद्योग की और विज्ञान के क्षेत्रों में विशेषज्ञता और भी ज्यादा सूक्ष्म है और एक ऐसा गैर विशेषज्ञ वैज्ञानिक या गैर औद्योगिकीय विद्या मिलना आसान नहीं है जो वैज्ञानिक और औद्योगिकीय विभागों की सभी शाखाओं और विषयों के साथ पर्याप्त न्याय कर सके। अन्ततः चाहे हम कार्यात्मक क्षेत्र लें या अकार्यात्मक क्षेत्र, आवश्यकता उन्हीं व्यक्तियों की है जिनमें पर्याप्त वस्तुनिष्ठता और सामान्य प्रबंध सामर्थ्य है और वही उन संकुचित क्षेत्रों से जिनमें वे अधिकांश

समय सामान्यतः काम करते हैं, ऊपर उठ कर वैज्ञानिक या औद्योगिकी प्रशासन के सम्पूर्ण क्षत्र में पर्याप्त न्याय कर सकते हैं। यह विशेष रूप से उच्च तकनीकी क्षेत्र के लिए सच है, जहां समस्याएं मुख्यतः प्रशासनिक प्रकार की होती हैं। इसी प्रकार मैं इस विचार से भी सहमत नहीं हूँ कि निर्णय लेने में वज्ञानिकों या औद्योगिकी-विदों की उपेक्षा की जा रही है या उनकी मर्जी पर्याप्त रूप से नहीं चल पाती है। हो सकता है एक दशक पूर्व ऐसा होता हो परन्तु आजकल ऐसा नहीं है, जबकि आजकल मंत्री, सरकार के सचिव और विभागों के वैज्ञानिक और तकनीकी अध्यक्षों के बीच संबंध दिन पर दिन घनिष्ठ होते जा रहे हैं और अक्सर ही मंत्री महोदय विभागों के वैज्ञानिक या तकनीकी अध्यक्षों के साथ सीधे सम्पर्क स्थापित करते हैं। केवल सचिवालय में ही गैर विशेषज्ञों की बहुलता मानी जा सकती है। लेकिन मंत्रालय के उच्चतर स्तरों और विभागों के उच्चतर स्तरों के बीच सम्पर्क अक्सर काफी गहरा और निष्ठ होता है और निम्नतम स्तर पर गैर विशेषज्ञों की ही बात नहीं मानी जाती। इसलिए जहाँ मैं सुझाई गई सुधार की योजना का सामान्य रूप से समर्थन करता हूँ वहाँ उन सुझावों को लागू करते समय जो कुछ मैंने ऊपर कहा है उसे ध्यान में रखा जाए कहीं ऐसा न हो कि हम दूसरी दशा में आवश्यकता से अधिक बढ़ जाएं परिणामस्वरूप शासन को उसके मौजूदा बोझ और तनाव से मुक्ति दिलाने के बजाय उस पर और बोझा और तनाव डाल दें।

6. जहाँ तक सदृश पदों के ऐसे उदाहरणों का संबंध है जो कि चौथे अध्याय के साथ संलग्न किए गए हैं, मैं यह बताना चाहता हूं कि पदों के समूहों को निदर्शन से अधिक नहीं मानना चाहिए। हम विभिन्न पदों के कार्यों के ब्यौरों में नहीं गए हैं और हम वैज्ञानिक निर्धारण के बाद उनके सदृश स्वरूप के निर्णय पर नहीं पहुँचे हैं। प्रस्तावित ढांचे में जो भी सुझाव दिए गए हैं वे केवल मात्र हमारे मस्तिष्क में मौजूद विचारों का उदाहरण मात्र हैं न कि उनका ठोस रूप।

7. प्रशिक्षण के संबंध में मैं व्यक्त विचारों से सामान्यतः सहमत हूँ लेकिन मुझे चुने गए व्यक्तियों में उच्च मानवीय गुणों के लिए कुछ नैतिक और आध्यात्मिक मूल्यों को उत्पन्न करने के लिए सुझाई गई बातों के संबंध में तीव्र संदेह है। 22 वर्ष की आयु इस उद्देश्य के लिए काफी अधिक है और इस प्रकार के नैतिक शिक्षण के लिए एक वर्ष की अवधि बहुत कम है। इसी प्रकार मुझे इसमें भी शक है कि प्रशिक्षण अवधि के दौरान मादक द्रव्यों के सेवन से दूर रहने के लाभों पर बल देने की कोई आवश्यकता भी है। उनमें से अधिकांश उस समय तक अपनी आदतों में संयमी होते हैं और आवश्यक यह है कि इस बात का ध्यान रखा जाए कि कोई उपद्रव न मचाए और यदि वह ऐसा करे तो उस पर उचित कार्यवाई की जाए।

8. विलास प्रियता के संबंध में यह अजीब सा प्रतीत होता है कि हम इस प्रकार के प्रशिक्षण के लिए कुछ थोड़े से व्यक्तियों को अलग करें। आखिरकार विलासिता एक तुलनात्मक शब्द है। जो कल तक विलासिता थी वह आज सुविधा और कल आवश्यकता का रूप ले सकती है और मैं यह नहीं सोचता कि प्रशिक्षणार्थी उस रूप में विलास-प्रिय हो सकते हैं जिस रूप में इस शब्द का प्रयोग किया गया है। मेरे विचार से इस प्रकार का प्रशिक्षण अनावश्यक है।

9. मध्यवर्ती प्रबंध पाठ्यक्रम में भर्ती के संबंध में मैं यह आवश्यक नहीं समझता कि लिखित परीक्षा ली जाए, कम से कम अखिल भारतीय सेवाओं के व्यक्तियों के लिए तो ऐसा नहीं होना चाहिए। उनकी भर्ती योग्यता के तुलनात्मक निर्धारण द्वारा होती है। अपेक्षाकृत अधिक अच्छे उम्मीदवार और अपेक्षाकृत अच्छे शैक्षिक रिकार्ड वाले उम्मीदवार इन विभिन्न सेवाओं में प्रवेश पाते हैं और कुछ नियत वर्षों की सेवा के बाद केवल मात्र कुछ

योग्यताओं का निर्धारण करने के लिए लिखित परीक्षा लेना मेरे विचार से तो अनावश्यक है और वह अखिल भारतीय सेवाओं के लिए भर्ती किए जाने वाले व्यक्तियों की कोटि पर ही आक्षेप है। उनके कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों का स्वरूप ही ऐसा है कि उनके आवश्यक गुण उनकी सेवा के दौरान अवश्य ही बढ़ेंगे और मेरे विचार से केवल मात्र इन गुणों की सीमा का पता लगाने के लिए ली जाने वाली परीक्षा अनावश्यक है।

10. सरकारी सेवा के लिए भर्ती किए जाने वाले व्यक्ति की पत्नी या पति के लिए सुझाए गए प्रतिबंध के संबंध में मैं कहना चाहूंगा कि यह न केवल सरकारी कर्मचारियों के बीच भेद करना होगा बल्कि जनता के हित में भी नहीं है। इस प्रतिबंध की वैधानिकता के संबंध में भी शक है। ऐसे व्यक्तियों की संख्या कुल सिविल कर्मचारियों की संख्या का बहुत छोटा सा अंश ही होगी और देश में बेकार लोगों की कुल संख्या में इनकी गिनती बहुत ही कम होगी और उन्हें इस प्रकार के पक्षपात पूर्ण प्रतिबंध के लिए अलग करना मेरी दृष्टि से न्यायोचित नहीं होगा और न ही इससे सामाजिक न्याय के किसी तत्व का महत्वपूर्ण सीमा तक पोषण ही होगा अतः मैं सिफारिश के इस भाग का पूर्णतः विरोधी हूँ।

हस्ता० /-
वी० शंकर

17-4-1969

श्री त्रिभुवन नारायण सिंह
की
असहमति टिप्पणी

मुझे खेद है कि कार्मिक प्रशासन रिपोर्ट में की गई सिफारिशों में से कुछ से मैं असहमत हूं। अतः यह असहमति टिप्पणी प्रस्तुत है।

सबसे पहले मैं बहुत से भारतीय राजनैतिक नेताओं द्वारा 1920 के प्रारम्भिक वर्षों में, जब गांधी जी ने अपना प्रसिद्ध असहयोग आन्दोलन चलाया था, की गई भारतीय प्रशासन की आलोचना का उल्लेख करूंगा। उन्होंने भारी वेतन-भोगी नौकरशाही की खूब आलोचना की जो कि आम जनता की इच्छाओं एवं आवश्यकताओं से तालमेल नहीं खाती थी। उस नौकरशाही का मुख्य धंधा कानून और व्यवस्था बनाए रखना और लोगों में अपना रुत्बा और बड़प्पन बनाए रखना था। बार-बार कांग्रेस द्वारा प्रस्ताव पास किए गए, जिनमें उच्च वेतन पाने वाले विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग द्वारा चालित उच्च महंगे प्रशासन की भर्त्सना की गई थी। उदार दल के नेता गण ने जो उस समय कांग्रेस में प्रमुखता प्राप्त थे, गांधी जी के भी आने से पहले, मुख्य रूप से ऊपरी स्तर पर विदेशियों द्वारा संचालित उच्च वेतन भोगी नौकरशाही की खूब आलोचना की। इस आलोचना के शिकार मुख्य रूप से भारतीय सिविल सेवा के अधिकारी थे जो अपने आपको एक अलग वर्ग मानते थे और भारतीय समाज से दूर अलग-अलग एक उच्च स्तरीय जीवन यापन में लगे हुए थे।

एक और कारण से हमारे युवक अफ़सर सादी भारतीय जीवन पद्धति को नहीं अपना पा रहे हैं। प्रथम श्रेणी की सेवाओं में भर्ती के लिए परीक्षा की वर्तमान प्रणाली ऐसी है कि एक बहुत ही मेधावी लड़का, जो कि एक छोटे कस्बे के कालिज से पास हो कर निकलता है, उस औसत लड़के जो कि पब्लिक स्कूल से शिक्षा प्राप्त है या जिसे कुछ उच्च स्तर पर समाज में रहने सहने का सुअवसर मिला है, की तुलना में सफल होने की आशा नहीं कर सकता। इससे होता यह है कि अखिल भारतीय प्रतियोगिता परीक्षाओं में मोटी आय समूहों के और शहरी क्षेत्रों के लड़कों का एकाधिकार हो जाता है। लगता है कि आयोग के मेरे इन साथियों ने इस खतरनाक रुख के प्रति अपनी आंखें मूंद ली हैं जहां कि पश्चिमी तौर तरीकों के पोषक युवक अखिल भारतीय और केन्द्रीय सेवाओं में अधिक नौकरियां हड़प कर जाते हैं। फिर जब कोई अधिकारी मध्य और उच्चतर प्रबन्ध स्तरों पर से होता हुआ दिल्ली सचिवालय में पहुंचता है तो वह जनता से और भी अलग जा पड़ता है। ऊंचे तबकों के दिल्ली के सामाजिक जीवन के मायाजाल में, जहां कि बहुत से वरिष्ठ अधिकारियों का आना-जाना है, वर्ग आम जनता की समस्याओं, आकांक्षाओं और दृष्टिकोण को समझने में फंस कर दुर्भाग्य वश अधिकारी वर्ग अपने को बंधा सा पाता है। अतः यह बहुत जरूरी है कि भारत के दूर दराज हिस्सेमें में निवास करने वाले हमारे युवकों को भी सेवाओं में प्रवेश करने के अधिकाधिक अवसर प्राप्त हों। इस प्रयोजना के लिए प्रतियोगिता परीक्षा प्रणाली में अमूलचूल परिवर्तन हो। इस संबंध में अध्ययन दल (पी) द्वारा दिए गए सुझावों पर सावधानी से विचार होना चाहिए। मेरा सुझाव है कि एक समिति नियुक्त हो और उसे उपरोक्त लिखित विषय विचारार्थ सौंपे जाएं तथा जो इस सारे मामले का अध्ययन करके भर्ती प्रणाली में परिवर्तनों के बारे में अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करें।

मैंने पहले भी अपने प्रशासनिक प्रशिक्षण कालेजों में व्यक्ति एक प्रकार के पाश्चात्य वातावरण का हवाला दिया है। मैं समझता हूं कि हमारे भारतीय सिविल अधिकारियों की इस प्रवृत्ति से कि जो कुछ पाश्चात्य जीवन पद्धति से मेल न खाता हो उसे या जो बात सादगी और भारतीय जीवन दर्शन पर अधिक बल देती हो उसे त्यागने से उनमें एक ऐसी मनोवृत्ति आ जाती है जो उन्हें उनकी इच्छा होते हुए भी जनता में घुल मिल कर उनका सेवक बनकर रहने से रोकती है। वे भूल नहीं सकते कि वे एक अलग श्रेणी हैं और चाहे वे ऐसा न कहें, उन्हें डर बना रहता है कि यदि अधिकारियों ने सादगी पूर्ण जीवनचर्या अपनाई या भारतीय संस्कृति व परम्पराओं को अधिक महत्व दिया तो उनकी मानहानि होगी। प्रथम श्रेणी व अखिल भारतीय सेवा अधिकारियों की कुछ प्रशिक्षण संस्थाओं का मसूरी और शिमला में स्थित होना ही प्रशिक्षण एवं प्रशिक्षार्थी के अलगावपन व "पृथक श्रेणी" की भावना का सूचक है। अतः सम्पूर्ण प्रशिक्षण प्रणाली के नवीकरण के लिए ठोस कदम उठाने होंगे और इन स्थानों के वातावरण में परिवर्तन करने होंगे।

इस में कोई संदेह नहीं कि हमारे स्टाफ में अनुभवी प्रशासक होने चाहिए परंतु इनका प्रमुख ऐसा गैर सरकारी व्यक्ति हो सकता हैं जो प्रशिक्षणार्थियों के मनों में निस्वार्थ सेवा और देश भक्ति की वांछनीय भावनाएं एक जीवन पध्दति के तौर पर भी भर सके जो कि ग्रामों में बसे जनसमूह के अनुकूल होगी। कैरिअर वाद की संकल्पना और लोगों की निस्वार्थ सेवा भावना के एकीकरण की कठनाइयों का मैं अनुभव करता हूं। शायद, अगर प्रशिक्षण संस्थाओं के प्रधान केवल व्यावसायिक प्रशासक ही न हों बल्कि ऐसे गैर सरकारी व्यक्ति भी हों जिन्होंने विशिष्ट निस्वार्थ सेवा की हो, अपेक्षित जानकारी एवं विद्वता प्राप्त और उच्च चरित्रवान हों तो इन प्रशिक्षण संस्थाओं में वांछनीय परम्पराएं स्थापित हो सकती हैं। समय-समय पर नैतिक और अध्यात्मिक विषयों पर व्याख्यानों या हमारे पुराने धार्मिक ग्रन्थों से कुछ पंक्तियों को गा कर सुना देने मात्र से कुछ प्राप्त नहीं होने वाला है। जो बात अत्यावश्यक है वह यह है कि उन सब अच्छी बातों की जो भारतीय संस्कृति में व्याप्त हैं और जीवन के जिन मूल्यों पर गांधीजी

ने बल दिया, पुनः स्थापना हो। सामाजिक आर्थिक आयोजना और प्रशासनिक समस्याओं से संबंधित विषयों के अध्यापन के अलावा यह अनिवार्य है कि हमारी सरकारी सेवाओं में प्रवेश करने वाले प्रत्येक व्यक्ति को एक भारतीय के तौर पर रहने, भारतीय जीवन पद्धति को अपनाने और जिन लोगों की सेवा उनसे अपेक्षित है, मनोविज्ञानिक दृष्टि से व बिना किसी बाधा के उनमें विलीन होने की स्थिति में होने के लिए बाध्य किया जाए।

इस संबंध में मैं ग्रामों का दौरा करने वाले हमारे अफसरों की जीप और मोटरका का आसानी से उपलब्ध होने के संबंध में चर्चा करना चाहूंगा। शायद यह कुछ अटपटा लगे, ये जीपें, अनेक अर्थों में जनता से निकट सम्पर्क करने में बाधा हैं। इन से हमारे अफ़सर जनता से बार-बार तो सम्पर्क कर सकते हैं परन्तु निकट और घनिष्ठ सम्पर्क स्थापित नहीं कर सकते। इस संबंध में मुझे पंडित जवाहरलाल नेहरू के भावावेगों में से एक की याद आती है जबकि उन्होंने जीपों की भरमार की खूब आलोचना की थी और उन्हें वापिस ले लेने का सुझाव दिया था। आज घोड़े रखना लगभग कठिन और महंगा है परन्तु अतीतकाल में इस के एक आवागमन के साधन के तौर पर उपयोग ने अफ़सरों को जनता के साथ निकट सम्पर्क रखने में बहुत सहायता की। फिर भी इस विषय पर उस समय अधिक अच्छी तरह विचार हो सकेगा जब हम राज्य स्तर के प्रशासन पर विचार-विमर्श करेंगे, क्योंकि अफ़सरों द्वारा किया जाने वाला अधिकांश क्षेत्रीय कार्य राज्यों में होता है।

कार्मिक प्रशासन के किसी अध्ययन में उनकी उन्नति की लाइन में पदोन्नति के अवसरों की समस्याओं पर सेवाओं की विभिन्न श्रेणियों एवं वर्गों की सस्पष्ट जानकारी और प्रशासनिक ढांचे में उनके स्थान के बारे में जाने बिना ठीक तरह विचार नहीं किया जा सकता। फिर भी कार्यात्मक और कार्यात्मक इतर सेवाओं के वर्गों के अध्ययन के बाद मैं इस परिणाम पर पहुंचा हूं कि मेरा विश्वास है आयोग ने अनजाने से प्रथम श्रेणी की विभिन्न सेवाओं की उन्नति के लिए अधिकतम कार्यक्षेत्र प्रस्तुत करने की उत्सुकतायें, जहां तक कनिष्ठ और माध्यम समूह का संबंध है उन अफ़सरों कार्यात्मक जो क्षेत्रीय कार्यकर्ता हैं या रहे हैं तुलना में दफ्तर में काम करने वाले कर्मचारियों को अधिक लाभ दिया है। क्षेत्रों के संबंध में बहुमत से रिपोर्ट में यह सिफारिश की गई है कि अवर सचिवों और इन के समकक्ष पदों को केन्द्र तथा राज्यों के तदनुरूपी प्रथम श्रेणी सेवाओं तथा वरिष्ठ द्वितीय श्रेणी के अफ़सरों से भरा जाए। केन्द्र में उप सचिवों या उनके समकक्ष पदों की भर्ती के बारे में इसी प्रकार की सिफारिश करते हुए आगे कहा गया है कि यह चुनाव समस्त अखिल भारतीय [illegible] श्रेणी के अफसरों में से किया जाए। राज्यों के प्रथम श्रेणी अफ़सर को इस [illegible] हकदार नहीं बनाया गया है। इस सिफारिश का संबंध कार्यकारी क्षेत्र से बाहर [illegible] विशेषज्ञताओं से है। यह बल्कि कुछ असंगत सा भी है कि जब कि अवर सचिवों में राज्यों से संबंधित वरिष्ठ द्वितीय श्रेणी के अफ़सर पदोन्नति के हकदार हों, उप सचिवों के मामले में राज्यों के प्रथम श्रेणी अफसरों को शामिल नहीं किया जाता। मेरा विचार है कि ऐसा करना राज्यों के उन प्रथम श्रेणी के अफ़सरों के साथ बहुत अनुचित बात है जिन्हें मैं साहस के साथ कह सकता हूं, वास्तविक क्षेत्रीय अनुभव है और सचिवालय में उनके आ जाने से एक ताजगी आएगी और जो यथार्थ पूर्ण निर्णय लेने में सहायक होगी।

दुर्भाग्यवश हाल के कुछ वर्षों में दिल्ली में सचिवालय, खास तौर पर कनिष्ठ स्तर और मध्य प्रबन्ध स्तरों पर ऐसे लोगों की तैनाती हुई है जिन्हें मुख्यतया केवल दफ्तरी काम का ही अनुभव है। ऐसा ही लगभग निरपवाद रूप से कनिष्ठ स्तर के अफ़सरों के मामले में भी है। दिल्ली और केन्द्रीय सचिवालय में काम कर रहे द्वितीय श्रेणी के अफ़सर जो ही शुरु में तृतीय श्रेणी अधिकारी के रूप में भर्ती होते हैं, इनमें से अधिकतर स्थान प्राप्त होते हैं।

जबकि मुझे इन युवा अफ़सरों के विरुद्ध कोई शिकायत नहीं है परन्तु फिर भी यह सत्य है कि उन्हें शायद ही कभी कोई क्षत्रीय अनुभव रहा हो। इस बात का और भी अधिक दुर्भाग्यपूर्ण पक्ष यह है कि जो केन्द्र में तृतीय श्रेणी में या द्वितीय श्रेणी में भी भर्ती होते हैं उनसे ऐसे कार्य कराने की शायद ही कभी ऐसी आशा की जाती है जिनसे उन्हें क्षत्रीय अनुभव प्राप्त हो। उन्हें ऐसा कोई अवसर भी प्रदान नहीं किया जाता। वे अपने सारे सेवा कालमें दफ्तरी काम पर ही लगे रहते हैं और यहां तक कि प्रवन्धक वर्ग जैसी स्थितियों में पहुंचने के बाद भी दफ्तरी कार्य ही करते रहते हैं। मुझे सचिवालय में हो रहे कार्य की बहुत सी बुराइयों की जड़, निर्णय लेने के स्तरों पर दफ्तरी कार्यकर्ताओं का अधिक्य दिखाई देता है। दुर्भाग्यवश स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद बहुत से सिविल अधिकारियों की शीघ्र पदोन्नति हुई और इस बात में उनका कोई दोष नहीं था कि उनको क्षेत्रीय कार्य का लगभग कोई अनुभव नहीं था। यदि हमें एक ऐसा प्रशासन तन्त्र लाना है जिसमें आम जनता की आवश्यकताओं एवं इच्छाओं को समझने की वास्तविक क्षमता हो तो दिल्ली में इस दफ्तरी काम की प्रधानता और शहरी प्रधान अफ़सरों की प्रभाविता में आमूल चूल परिवर्तन लाना होगा। अत: मैं महसूस करता हूं कि केन्द्रीय सचिवालय से कनिष्ठ और मध्य प्रवन्ध स्तरों पर स्टाफ प्रावधान और पदोन्नति के बारे में और सम्भवत: वर्गीकरण आदि की योजना को अवश्य बदलना होगा ताकि राज्य और केन्द्र के वे अफ़सर जिन को क्षेत्रीय अनुभव है, कनिष्ठ मध्य और उच्चतर प्रवन्ध स्तरों पर तैनात हो सकें।

रिपोर्ट में सिफारिश की गई है जब कि जहां कहीं द्वितीय श्रेणी से प्रथम श्रेणी को केन्द्रीय सेवाओं और अखिल भारतीय सेवाओं में पदोन्नति कोटा 40 से कम हो तो उसे बढ़ाकर 40 प्रतिशत कर दिया जाए। द्वितीय श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के लिए पदोन्नति अवसरों को बढ़ा कर 40 प्रतिशत कर देने से मैं सहमत हूं परन्तु मैं देखता हूं कि जब कि नई योजना के अनुसार द्वितीय श्रेणी को केन्द्रीय सेवाओं में कोई सीधी भर्ती होगी, राज्य सिविल सेवा और राज्य पुलिस सेवाओं में, अधिकतर सीधी भर्ती होगी। द्वितीय श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के साथ इन सेवाओं में पदोन्नति के मामलों में इसी प्रकार बर्ताव न्यायपूर्ण है। अत: अखिल भारतीय सेवाओं में तद्नुरूपी राज्य सेवाओं के लिए पदोन्नति कोटा बढ़ाकर 50 प्रतिशत कर दिया जाना चाहिए।

जैसा कि भविष्य के बारे में मुझे दिखाई दे रहा है कि आयोग द्वारा प्रस्तुत सिफारिशों का एक दुर्भाग्य पूर्ण परिणाम यह होगा कि शनै: शनै: राज्यों के अफसरों और केन्द्र द्वारा भर्ती किए गए अफ़सरों के बीच एक दीवार खड़ी हो जाएगी। यह अत्यावश्यक है कि राज्यों के अफ़सरों और केन्द्र के अफ़सरों का एक दूसरे के यहां आदान प्रदान जितना अधिक हो सके होना चाहिए।

वास्तव में राज्यों की सेवाओं के अफ़सरों के लिए कुछ अवधि के लिए दिल्ली आना और फिर वापिस लौट जाना अच्छा ही है। इस बात से उनके पास जो वास्तविक क्षेत्रीय अनुभव है उसके अलावा उन्हें और व्यापक दृष्टिकोण प्राप्त होगा। इसी प्रकार यह वांछनीय नहीं है जिसमें कि केन्द्र के प्रथम और द्वितीय श्रेणी के अफ़सर अपने सारे सेवा काल में केवल दफ्तरी कार्य ही करते रहें और फिर भी कनिष्ठ और मध्य प्रबंध स्तरों पर सरकारी निर्णयों को प्रभावित करते रहें। मेरी पूरी सहानुभूति उन अफ़सरों के साथ है जिन्हें पदोन्नति के तमाम उचित अवसर दिए जाने चाहिए, परन्तु प्रशासन के लिए यह अच्छी बात नहीं है कि व लोग, जिन्हें दुर्भाग्यवश केवल दफ्तरी काम का अनुभव है, कनिष्ठ और संभवत: मध्य प्रबन्ध स्तरों पर भी छाए रहें। अन्तोतगत्वा, नीति निर्णय का शुभारम्भ अवर सचिव स्तर पर होता है। यह और भी अच्छा है यदि इस अफ़सर को क्षेत्रीय

अनुभव हो, अन्यथा यह संभव है कि उस का दृष्टिकोण पुस्तकों और कार्यालय की नियम पुस्तकों से ही बंधा रहे। मेरा अनुभव यह है कि यह प्राय: होता है कि अवर सचिव स्तर पर लिखी टिप्पणी ऊपर तक ज्यों की त्यों चलती हैं। यह आम सुनने में आया है, लोग शखी बघारते ह कि उन्होंने निचले स्तर पर एसी तिकड़म लगाई कि निर्णय उनके पक्ष के अतिरिक्त और हो ही नहीं सकता था। अत: मुझे खेद है कि मैं कनिष्ठ और मध्य प्रबन्ध समूहों के लिए स्टाफ प्रावधान , पदोन्नति और चयन योजना के बारे में सिफारिशों से सहमत नहीं हूं।

म चाहता हूं कि अप्रत्यक्ष रूप से भी और आम तौर से हम इस रिपोर्ट में उन वेतनमानों और ग्रेडों के झमेले में न फंसते जिसके लिए विभिन्न प्रकार की सेवाएं हकदार होनी चाहिए। यह सिद्धांत निर्धारित करके कि सारे देश में स्थानान्तरित की जा सकने वाली सवाएं उन सेवाओं को जो सापेक्षत: कम भौगोलिक क्षेत्र में कायरत हैं, तुलना में अधिक ऊंचे वेतन मान योग्य है, समान काम के लिए समान वेतन के सही सिद्धान्त के प्रभाव को कुछ कम कर दिया है। वास्तव में सामाजिक न्याय के सिद्धांतो के अनुसार भारत जैसे गरीब देश में ऊंची ऊंची केन्द्रीय सेवाओं के वेतन मानों को कम करने का पूर्ण औचित्य है। ऐसी दशा में राज्यों की सेवाओं की तुलना मे केन्द्रीय सेवाओं के लिए अधिक ऊंचे वतन के हक में केवल इसे आधार पर कि केन्द्रीय सेवाओं में बदली का क्षेत्र अधिक विस्तृत है, तर्क-वितर्क कैसे किया जा सकता है? मैं कुछ एसे तृतीय श्रणी के केन्द्रीय कर्मचारियों को जानता हूं जो कि अपने घरों से काफी दूर दराज क्षेत्रों में नियुक्त ह और उन्हें कोई ऐसा विशेष लाभ भी प्राप्त नहीं हो रहा है।

मैं समझता हूं कि यह वांछनीय है कि राज्य सेवाओं से केन्द्र में काफी मात्रा में अफ़सर आए तथा वापिस जाए तथा राज्यों को अखिल भारतीय सेवाएं भी उपलब्ध कराई जाएं। इस प्रयोजन के लिए यह अत्यावश्यक है कि हमें केन्द्र और राज्यों के वेतनमानों के बीच किसी अन्तर को बनाए रखना या उसे बढ़ाना नहीं चाहिए। समान काम के लिए समान वेतन का सिद्धांत अच्छा है और इस देश की गरीबी के संदर्भ में कुछ उच्च स्तर के मामलों में समानता लाने का अच्छा मामला है। हमें इन विभिन्न वेतन मानों के मध्य की बड़ी खाईयों की आलोचना का हल प्रस्तुत करना होगा। वेतन प्रशासन के क्षेत्र में सबसे पहली महत्वपूर्ण आवश्यकता यह है कि केन्द्र, राज्यों और स्थानीय निकायों आदि में और एक ही सरकार के अधीन विभिन्न विभागों में विद्यमान वेतन स्तरों के बीच के असंतुलनों को ठीक किया जाए। केवल तब ही हम किसी ऐसी योजना की बात सोच सकते है जो मुख्य रूप से उच्चतर सेवाओं की मांगपूर्ति करे। अध्ययन दल (पी) द्वारा निर्धारित सिद्धान्तों से मैं आम तौर से सहमत हूं। जब कभी उच्चतम स्तर के अफसरों के वेतनों के प्रश्न पर चर्चा शुरू हुई है तो कुछ हलकों में आपत्ति की गई है कि संसद सदस्यों की उपलब्धियों एवं वतनों के बारे में कोई बात क्यों नहीं उठाता? मुझे उन अलोचकों से सहानुभूति है।

मैं पूरी तरह महसूस करता हूं कि प्रशासन की बढ़ती हुई पेचीदगियों के साथ-साथ हमें गैर-विशेषज्ञों (जैनरेलिस्ट) की अपेक्षा अधिक संख्या में विशेषज्ञों की आवश्यकता होगी। अत: यह स्वाभाविक ही है कि कुछ समय बाद उन बहुत से स्थानों, जिन पर अब तक गैर विशषज्ञ (जैनरेलिस्ट) काम कर रहें हैं विशेषज्ञों को तनात किया जाए। परिणातम: भारतीय प्रशासन सेवा का कार्यक्षेत्र अवश्य ही कम हो जाएगा। फिर भी सेवाओं के कार्यात्मक और विशेषज्ञता (कार्यात्मक क्षेत्र से बाहर) में वर्गीकरण से संबंधित सिफारिशों से दो प्रश्न उठते है। मेरे मतानुसार कार्यात्मक क्षेत्रों में से कुछ क्षेत्र, सही-सही अर्थों में कार्यात्मक नहीं है ऐसे भी विभाग हैं जिन्हें यद्यपि कार्यात्मक

वर्णित किया जाता है परन्तु वे गैर-विशेषज्ञता प्रकार के हैं। भारतीय प्रशासन सेवा के बहुत से अफ़सरों के पास सामाजिक-आर्थिक समस्याओं में काम और अनुभव की बहुत अच्छी जानकारी रही है। इन अफ़सरों को कार्यात्मक वर्णित किए गए कुछ सामाजिक आर्थिक वभागों से पूर्ण रूप से बाहर रखना ठीक न होगा। प्रस्तुत की गई योजना में यह कहा गया है कि भारतीय प्रशासन सेवा के लिए कार्यात्मक क्षेत्रों में भू-राजस्व प्रशासन, मजिस्ट्रेटीय कार्यों का संचालन और राज्यों में अन्य कार्यात्मक सेवाओं द्वारा किए जाने वाले क्षेत्रों से भिन्न कार्य शामिल होंगे। मेरा विचार है कि हम वास्तविक स्थिति को एक संकुचित दृष्टिकोण से देख रहे हैं। जहां एक ओर प्रशासन के वर्गीकरण एवं श्रेणीकरण की कुछ योजनाएं ऊपर से तो वैज्ञानिक एवं तर्कसंगत लगती हैं, परन्तु इन से कभी-कभी व्यावहारिक मामलों में अनभ्यता उत्पन्न हो जाती है। अलग-अलग क्षत्र बना देने की ऐसी योजना जिसमें कोई आपसी आदान प्रदान न हो सके, उस लचीले प्रशासन तन्त्र के लिए सदा अच्छी नहीं होती जिससे यह आशा की जाती है कि वह बदलती परिस्थितियों के अनुसार अपने आपको भी बदले। जबकि मैं कार्यात्मक सेवाओं और विशेषज्ञताओं के वर्गीकरण पर सामान्यतः आपत्ति नहीं करता, परन्तु मैं यह आवश्यक समझता हूं कि इन सिफारिशों में से कुछ सिफारिशों से इन कार्यात्मक सेवाओं, विशेषकर उच्चतर स्तरों पर के कार्य संचालन एवं भर्ती के मामले में कठोरता उत्पन्न होगी। और यह स्थिति सदा वांछनीय नहीं होगी। प्रशासनिक अफ़सर को किसी कार्यात्मक और विशेषज्ञता क्षत्र में भी बिल्कुल कार्यात्मक या विशेषज्ञता मामलों को निपटाने के अलावा बहुत से विषय निपटाने और निर्णय लेने होते हैं। उच्चतर नीति निर्धारण स्तर पर कि विशुद्ध विशेषज्ञ दृष्टिकोण की अपेक्षा एक आम समझ, क्षेत्रीय अनुभव पर आधारित मानवीय दृष्टिकोण और लोगों से निपटाने की कला से शायद अधिक अच्छा काम चल सके। फिर ऐसे स्तरों पर नेतृत्व के गुण और कार्य के समन्वय एवं विनियमन की क्षमता का भी अपना बड़ा योगदान रहता है। मैं इस बात से इन्कार नहीं करता कि विशेषज्ञों एवं तकनीशियनों से इन गुणों की अपेक्षा की जाती हैं और उनमें ये गुण होते भी हैं। जबकि मैं इस बात से सहमत होने के लिए तैयार हूं कि इन्जीनियरों और डाक्टरों जैसे तकनीशियनों को अपने-अपने संबंधित विभागों में उच्च पदों को सम्भालना चाहिये, मैं नहीं समझता कि यह सिद्धांत कार्यात्मक क्षेत्र के बाहर विभागों के मामले में ही निरपवाद रूप से लागू होना ही चाहिये। वस्तुतः नियंत्रण और विनियमन जैसे कुछ विभाग ऐसे हैं जिनमें इस प्रकार की पदोन्नतियों से अन्तः वृद्धि हो सकती है। मैं ऐसे अफ़सरों को कुछ अवधि के बाद उनकी विशेषज्ञता के बाहर अन्य विभागों में स्थानान्तरित कर देने पर जोर दूंगा। मैं नहीं समझता कि उद्योग, वाणिज्य या लेखा विभागों के अफ़सरों में इतना बड़ा अंतर है कि ऐसे आपसी तबादले सम्भव न हो। इस संदर्भ में मैं समझता हूं कि हमने भारतीय प्रशासन सेवा के अफ़सरों के क्षेत्र को अनुचित रूप से सीमित कर दिया है। उनके कार्य-क्षेत्र को विस्तृत करना होना।

मैं अफ़सरों के और अधिक पूल बनाने के हक में नहीं हूं। वाणिज्य और वित्त पूल और औद्योगिक प्रबन्ध पूल जैसे पूलों के विगत अनुभव से मालूम हुआ है कि यह पद्धति कभी ठीक तरह से नहीं चली हालांकि उन दिनों में चाहे कुछ अफ़सरों को इस से कुछ लाभ प्राप्त हुआ हो। नई योजना से, व्यवहारतः, एक नया पूल बनेगा, और इस योजना में क्षेत्रीय और ऐसे सचिवालय स्टाफ के बीच आपसी तबादलों की व्यवस्था होने पर भी वास्तव में ऐसा संभव नहीं होगा।

मुझे कुछ विभागों की सेवाओं के बारे में कुछेक बातें रखनी हैं। मेरा इशारा केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन और तकनीकी विकास के महा-निदेशालय की ओर है। उनसे यह अपेक्षा की जाती है कि व एक से अधिक मन्त्रालयों की सेवा करें और उन्हें मन्त्रालयों में प्रचलित

आम उत्क्रम के अनुरूप होने की जरुरत नहीं है। इन दो विभागों के अफ़सरों में वस्तु-निष्ठता एवं निर्भीक सलाह सुनिश्चित करने के लिए कुछ सीमा तक एक स्वतंत्र स्तर देने की आवश्यकता है। अतः इन संगठनों को, औद्योगिक विकास मन्त्रालय के अधीन तकनीकी विकास विभाग जैसे सरकारी विभाग बनाना जरूरी नहीं है। कुछ भी हो उनसे आम कार्यपालक अफ़सरों की तरह निर्णय लेने की आशा न तो की जाती है और नहीं की जानी चाहिये। इसलिए इन सेवाओं के ढांचे को मन्त्रालय में किसी विभाग के अनुरूप नहीं बनाना चाहिये।

मैं लेखापरीक्षा सेवाओं से लेखा सेवाओं को भी अलग करना चाहूंगा। लेखा परीक्षा वाले व्यक्ति को अन्य विभागों में पदोन्नति की आशा नहीं करनी चाहिये। इस से उसकी वह स्वतन्त्रता समाप्त हो जाएगी जो कि लेखा परीक्षा सेवा के लिए अत्यावश्यक है। लेखा परीक्षा सेवा को लेखा सेवाओं से अलग करने की, लोक लेखा समिति की एक पुरानी सिफारिश है, और इसे लागू करने का अब बड़ा उपयुक्त समय है।

रिपोर्ट के लगभग अन्त में एक सिफारिश की गई है जिस में सरकारी कर्मचारियों के बीच विवाह पर प्रतिबन्ध लगाया गया है। मैं समझता हूं कि यह संविधान के उपबन्धों के अनुरूप नहीं है। इसके अतिरिक्त हम एक महिला सरकारी कर्मचारी का दूसरे अफ़सर से विवाह करने पर आपत्ति करते दिखाई देते हैं परन्तु यदि वह किसी बड़े व्यापारी से विवाह करे तो हमें कोई ऐतराज नहीं होता। मेरा विचार है कि इन दूसरे प्रकार के विवाहों पर अपेक्षाकृत अधिक आपत्ति होनी चाहिये। कुछ भी हो जहां तक मैं समझता हूं किसी के जीवन साथी के चुनाव को इस प्रकार सीमाबद्ध करना या उस के बारे में कोई हुक्म लादना बड़ा अवांछनीय लगता है। इसमें कुछ मध्य युगवाद की सी गंध आती है। स्पष्ट है कि ऐसा प्रतिबन्ध हमारी बेरोजगारी की समस्या पर लेशमात्र भी प्रभाव नहीं डालने वाला है। मैं यह नहीं समझ सकता कि प्रशासनिक सुधार आयोग को इस विषय पर सिफारिश करना ही क्यों जरूरी है।

कुछ और भी बातें हैं जिन पर मैं अपने आपकों अपने सहयोगियों से सहमत नहीं पा रहा हूं। उदाहरणतः—मध्य प्रबन्ध स्तर पर पदोन्नति के लिए एक लिखित परीक्षा के लिए सुझाव के बारे में मुझे बहुत सन्देह है। ऐसा उस अफ़सर के लिए अन्यायपूर्ण हो सकता है जिसने अन्य अफ़सरों की तुलना में कई वर्षों तक क्षेत्र में कार्य किया हो। असमान सेवाओं के लिए एक समान पाठ्यक्रम तैयार करना भी कठिन होगा। फिर भी मैं कुछ अन्य बातों का उल्लेख करना नहीं चाहूंगा जिन पर उस समय विचार किया जा सकता है जबकि हम राज्य स्तर के प्रशासन पर सोच विचार करेंगे। इस टिप्पणी को जितना बड़ा मैं लिखना चाहता था, मुझे डर है कि यह उससे काफी बड़ी हो गई है।

हस्ताक्षर/—
टी० एन० सिंह

18-4-1970

GIPN— 8—8 A R.C./70—8-1-72—700